UEBER DIE HAFTUNG EINER REGIERUNG FÜR SCHÄDEN WELCHE...

Georg Muszack





Ueber die Haftung einer Regierung für Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen in ihren Landen erlitten haben.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der

juristischen Fakultät

der

Universität Heidelberg

vorgelegt von

Georg Muszack

Referent Hofrat Prof. Dr. Jellineck.

Straßburg,
Universitäts-Buchdruckerei von J. H. Ed. Heitz (Heitz u. Mündel)
1905.

Lebenslauf.

Geboren am 3. Februar 1883 zu Perleberg, Rgs.-Bez. Potsdam, besuchte ich das Gymnasium zu Saarburg i. Lothr. von April 1890 bis Herbst 1901. Zum Studium der Rechtswissenschaft bezog ich die Universitäten Straßburg i. E., Berlin, München, Straßburg i. E., und bestand Juli 1905 in Straßburg i. E. die I. juristische Staatsprüfung.

Meinen teuern Eltern

in dankbarer Liebe

gewidmet.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Die Staaten der zivilisierten Welt können ebensowenig wie Individuen isoliert existieren. Tausendfach kommen zunächst die einzelnen Angehörigen eines Volkes in die Lage, fremde Gebiete zu betreten und in denselben Zwecke zu verfolgen. Je geistig regsamer und gewerbetätiger ein Volk ist, in desto größerem Maße stellt sich das Bedürfnis ein, auch außerhalb der eigenen Grenze vernünftige Lebenszwecke zu verfolgen. Außerdem bringt die Verschiedenheit der Himmelsstriche, der natürlichen Erzeugnisse, der zutage tretenden Naturkräfte die verschiedenartigsten Bedürfnisse einer Ortsveränderung und der Benutzung fremder Zustände mit sich. Gesundheit, Erwerbung von Kenntnissen, Handel und Gewerbe, Verfolgung von Rechtsangelegenheiten oder sonstigen persönlichen Interessen, bloße Durchreise nach weiterhinliegenden Ländern können Gründe sein, ein fremdes Land zu betreten und mit seinen Einwohnern einen Verkehr anzuknüpfen. Zu diesem Verkehr der Angehörigen der Völker gesellt sich derjenige der Staaten selber hinzu. Eine gegenseitige Isolierung der Staaten ist unmöglich und undenkbar. Die fortschreitende Kultur schafft immer neue Beziehungen der Völker und Staaten. Daß die spontane und positive Förderung dieser internationalen Beziehungen einen mächtigen Faktor in der Realisierung der

nationalen Staatsaufgaben selbst bildet, diese Ueberzeugung gelangt immer mehr zur Geltung. Während in primitiven Verhältnissen und in älteren Epochen die eifersüchtige Bedachtnahme auf das eigene Interesse zur Isolierung der Völker führte, eröffnete das moderne öffentliche Leben dem gesunden Egoismus der Völker ein durch territoriale Grenzen nicht eingeengtes Gebiet der Wirksamkeit, auf welchem die reichen internationalen Bedingungen des Gemeinwohls der Völker in den Dienst des Nationalwohls gestellt werden können. Im Bereich der Koexistenz der Staaten gleicher Zivilisation treten Interessen auf, die auf den ersten Blick als ausschließlich nationale sich darstellend, doch nur in Verbindung mit anderen Staaten eine befriedigende Lösung finden können. Die Ursache liegt darin, daß betreffende Interessen infolge der engen Berührung der Staaten und stetig zunehmenden Wechselbeziehung auf allen wichtigen Lebensgebieten sich zu solidarischen Interessen der Völker ausgestaltet haben. Immer klarer tritt es zutage, daß die realen Lebensverhältnisse der Staaten eine wechselseitige Abhängigkeit geschaffen haben.[1]

So entsteht denn eine Gemeinschaft unter den Staaten und, da eine solche geordnet sein muß, Rechtsregeln, das Völkerrecht. Ubi societas, ibi jus est. Das internationale Recht ist wie alles Recht überhaupt und demgemäß auch jede rechtliche Organisation Ausfluß der Interessengemeinschaft. Freilich besteht neben dieser Interessengemeinschaft der Staaten und Völker, ebenso wie im Leben der Individuen auch der Interessengegensatz fort, als dessen Ausflüsse uns Krieg, Repressalien, Retorsion, kurz jede Form der unorganisierten Gewalt erscheinen. Sehr anziehend würdigt Preuß[2] diese

---

[1] Ullmann, Völkerrecht, S. 4.

[2] Dr. H. Preuß, Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens 1891. S. 19.

beiden Momente, indem er ausführt: „Interessengegensatz und Interessengemeinschaft, das sind die beiden Pole, um die sich das Leben der Menschheit, alles wirtschaftliche, politische, rechtliche Wesen, seit Uranfang dreht und in Ewigkeit drehen wird. Schon im rohesten Jugendalter der Menschheit muß es neben aller Unsicherheit des ewigen Kampfes doch eine Interessengemeinschaft gegeben haben, da das Individuum niemals völlig isoliert bestehen konnte, und der Krieg aller gegen alle, von dem die Staatstheorie eines Hobbes ausgeht, ist deshalb eine unhaltbare Fiktion. Aber ebensowenig vermag man sich jemals den Interessengegensatz völlig aus dem Leben der Menschheit fortzudenken, wofern man nicht die Phantasie des tausendjährigen Reiches oder die Träumereien Rousseaus vom goldenen Zeitalter des Naturzustandes für lebendige Wirklichkeit hält. Sind demnach beide Prinzipien gleich ewig, ja gleich unentbehrlich für das Leben der Menschheit, so besteht doch aller Fortschritt ihrer gesellschaftlichen Kultur im letzten Grunde darin, daß sich Schritt vor Schritt die Sphäre der Interessengemeinschaft intensiv und extensiv ausbreitet und die des Interessengegensatzes zurückdrängt. Sie kann sie niemals völlig verdrängen; aber die unaufhörlich wachsende Gemeinschaft der Interessen, sowie die steigende Erkenntnis derselben engt nicht nur das Gebiet der Interessengegensätze ein, sondern zwingt sie vor allem, die Lebensbedingungen der Gemeinschaft zu respektieren. Kulturfortschritt heißt also nichts anderes, als Ausdehnung der Gemeinschaft der Interessen und wachsendes Bewußtwerden derselben unter den Menschen. Produkt und Ausdruck ihrer Gemeinschaft ist ihre formale Sicherung durch das Recht. Ubi societas ibi jus, d. h. jede Gemeinschaft der Menschen erzeugt sich ihr Recht." Ebenso ist es in der internationalen Gemeinschaft. Die völkerrechtliche Gemeinschaft ist nun aber nicht organisiert, sie ist keine Gesamtperson, kein

Weltreich. Die verbindliche Kraft des Völkerrechts beruht auf dem ethischen Gefühl, das alle Mitglieder der Gemeinschaft beherrscht, nicht auf einem Befehl einer über den Staaten stehenden Rechtsmacht. Das Völkerrecht etwa auf eine Stufe mit innerstaatlichem Recht zu stellen geht nicht an. Treffend sagt Merkel[1]: „Die Erhebung des Völkerrechts auf eine Stufe, welche der von Privat-, Straf- und Prozeßrecht bei den Kulturvölkern eingenommenen annähernd entspräche, würde freilich die Schaffung einer gesetzgebenden und einer richterlichen Gewalt, sowie einer Exekutive über den Völkern voraussetzen. Damit aber würde ein diese Völker umspannendes neues Staatswesen aufgerichtet und das Völkerrecht in internes staatliches Recht, das Recht eben dieses neuen Gemeinwesens, umgewandelt sein." Das Völkerrecht aber hat zu seiner juristischen Basis die Koexistenz gleichberechtigter Staaten.

Auf der Notwendigkeit nun, daß die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft im Verkehr miteinander Rechtsnormen beobachten müssen, beruht auch eine gegenseitige Verantwortlichkeit der Staaten. Die Verletzung völkerrechtlicher Pflichten zieht die Verantwortlichkeit der Staaten, von denen die Rechtswidrigkeit ausgeht, nach sich. Nach der Meinung der Anhänger der historischen Schule widerspricht der Gedanke der gegenseitigen Verantwortlichkeit der Staaten dem Begriff ihrer Souveränität. Die Staaten entscheiden allein über ihre Verantwortlichkeit. Die Verpflichtung, ein Unrecht wieder gut zu machen, hat keinen anderen Rechtsgrund als den Willen des Staates, der die Tat begangen hat. Diese Lehre ist gefährlich, denn nach ihr würde die Haftung des Staates auf der schwankenden Grundlage seines guten Willens und seines freien Ermessens beruhen.

[1] Dr. A. Merkel, Juristische Enzyklopädie. 2. Aufl. 1900. § 856.

Mächtige Staaten würden sich unbedenklich Verletzungen zu schulden kommen lassen können, und schwache Staaten würden Gefahr laufen, von jenen vergewaltigt und unterdrückt zu werden; Beispiele finden sich in der Geschichte aller Zeiten bis auf unsere Tage.

Die Wichtigkeit der Frage der Verantwortlichkeit der Staaten und einer eventuellen Haftung einer Regierung für Schäden, die Ausländer gelegentlich innerer Unruhen in ihren Landen erlitten haben, liegt klar auf der Hand. In unseren Tagen wieder, wo tagtäglich fast der Telegraph aus Rußland neue Schreckenskunde bringt, wo in China sich wieder eine fremdenfeindliche Bewegung bemerkbar zu machen scheint, dürfte die Frage wieder öfter aufgeworfen werden. Praxis und Theorie gehen bei ihrer Beantwortung oft die verschiedensten Wege.

Es handelt sich für uns hier nur um die völkerrechtliche Haftung des Staates, nicht die staats- oder zivilrechtliche. — Diese letzteren scheiden aus dem Kreise unserer Betrachtung aus, wir beschränken uns darauf, die erstere zu untersuchen.

I. Hauptstück.

1. Allgemeines über die Stellung der Fremden im Aufenthaltsstaate.

Wir haben gesehen, wie verschieden die Veranlassung für die Angehörigen eines Staates sein kann, mit denen eines anderen in Verkehr zu treten. Wir sehen tagtäglich, daß bei unseren entwickelten Verkehrsverhältnissen sich das Leben unzähliger Untertanen nicht mehr ausschließlich innerhalb der heimischen Staatsgrenzen abspielt. Schutz für die Person aber und ihre Rechte, sowie ein gewisses Maß von Freiheit ist die Grundbedingung für die Entfaltung der Anlagen und Kräfte der Untertanen zur Erreichung würdiger Lebenszwecke. Daß der moderne Staat diesen Schutz seinen Angehörigen gewährt, ja gewähren muß, unterliegt keinem Zweifel.[1] Denn nach heutiger Rechtsanschauung und nach dem positiven Recht des modernen Rechtsstaates erschöpft sich das Verhältnis der Einzelnen gegenüber dem Staat nicht in dem Pflichtverhältnis, das allerdings heute noch als das primäre aufgefaßt werden muß. Das moderne Recht gewährt dem Individuum auch rechtliche Ansprüche an den Staat.[2] Aber die staatliche Schutzgewalt ist eine absolute doch

[1] Vgl. z. B. Laband: Staatsrecht des Deutschen Reichs im Handbuch des öffentlichen Rechts, S. 35, III. Aufl.

[2] Ullmann, Völkerrecht § 101.

nur innerhalb der heimischen Staatsgrenzen. In dem Augenblick, in welchem der Inländer fremdes Staatsgebiet betritt, unterwirft er sich der Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates, seiner Gebietshoheit, die die Staatsgewalt selbst ist und sich negativ äußert in der Ausschließung jeder anderen koordinierten Staatsgewalt von demselben Territorium. Und doch auch im Ausland will der Staat seinen Angehörigen die Verfolgung ihrer erlaubten Lebenszwecke sichern, sie vor Ungerechtigkeit und Willkür schützen; dem trägt das Völkerrecht Rechnung.

„Die Ausbildung rechtlicher Grundsätze über die Stellung der Fremden hängt nun in erster Linie mit der Anerkennung der Rechtssubjektivität der Individuen als solcher, sodann mit der Unmöglichkeit der Ablehnung friedlichen Verkehrs der Individuen von Volk zu Volk und schließlich mit der Bedeutung des publizistischen Bandes, welches den Fremden mit seinem Heimatstaat verknüpft, zusammen. Die Anerkennung betreffender Rechtssätze vollzieht sich in der Geschichte nur allmählich — in der Hauptsache parallel mit der Ueberwindung der ursprünglichen Isolierung der Völker, mit der Vertiefung der Idee der internationalen Gemeinschaft. Der ursprünglichen Rechtlosigkeit der Fremden folgen Phasen der Entwickelung, in denen Motive der verschiedensten Art — religiöse, nationale, wirtschaftliche — für eine bald günstigere, bald ungünstigere Lage der Fremden gegenüber dem Aufenthaltsstaate den Ausschlag geben. In dem Maße als neuere Anschauungen über das Recht und den Staat ihren Ausgangspunkt in den Individuen und der individuellen Freiheit erkannten, und die damit verknüpfte spekulative Idee eines Weltbürgerrechts Anklang fand, war die öffentliche Meinung unter die Herrschaft eines anderweite Motive praktischen Verhaltens gegenüber Fremden zurückdrängenden einheitlichen Gedankenkreises gestellt und der Kontrast des praktischen Verhaltens der Staaten einerseits und des Inhalts gewisser idealer

Forderungen im Interesse der Individualfreiheit andrerseits grell beleuchtet; ohne Zweifel haben diese idealen Anschauungen in Verbindung mit der publizistischen Ausgestaltung des Verhältnisses der Staatsangehörigkeit zu einer günstigeren und juristisch zutreffenden Gestaltung des Verhältnisses der Fremden zum Aufenthaltsstaat wesentlich beigetragen. Daß es nicht zu einer vollständigen Gleichstellung der Staatsangehörigen und Fremden führen kann, ist wohl selbstverständlich, denn ein solches Ergebnis der Entwickelung hätte die logisch und praktisch unmögliche Auflösung des Unterschiedes dieser beiden mit der Koexistenz selbständiger Staaten notwendig verknüpften Kategorieen der Staatsangehörigen und der Ausländer zur Voraussetzung." [1]

2. **Haftung der Regierung für Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen erleiden durch berechtigte Abwehrmaßregeln der Regierung zur Unterdrückung derselben.**

Untersuchen wir von dieser Erwägung ausgehend die uns gestellte Frage, so müssen wir einen rechtlichen Anspruch der Ausländer gegen die Regierung des Aufenthaltsstaates auf Ersatz der Schäden, die sie gelegentlich innerer Unruhen durch berechtigte Abwehrmaßregeln der Regierung erlitten haben, verneinen. Denn der Fremde, der in einem fremden Staate wohnt oder umherreist, hat keinen Anspruch auf eine günstigere Behandlung als der Staatsangehörige selbst, den in einem solchen Falle zu entschädigen, nie ein Staat sich für verpflichtet gehalten hat. Die entgegengesetzte Ansicht führt zu einer nicht zu billigenden Ungleichheit zwischen Staatsangehörigen und Fremden, sie führte zu einem Eingriff in die Gerichtsgewalt

[1] Ullmann, Völkerrecht § 102.

und somit in die Unabhängigkeit des fremden Landes und schaffte ein verhängnisvolles Vorrecht zugunsten der mächtigen Staaten, die für ihre Untertanen von den schwächeren Staaten stets Schadensersatz fordern und erzwingen würden, während sie selbst diesen eine Genugtuung versagen könnten.

Auf den Verhandlungen des Institut de droit international, wo die Frage der Haftung der Staaten für die Ausländer gelegentlich innerer Unruhen und Bürgerkriegen zugefügten Schäden zur Beratung stand, ist sie von v. Bar, Professor in Göttingen, erörtert worden. Er führte aus, daß gegenwärtig noch kein Staat sich die Verpflichtung auferlegt habe, seinen Untertanen die Schäden zu ersetzen, die ihrer Person oder ihrem Vermögen gelegentlich innerer Unruhen oder durch Bürgerkrieg widerfahren seien; solange Staaten ihren Untertanen gegenüber eine Entschädigungspflicht ablehnten, könnten sich auch Ausländern gegenüber nicht dazu gehalten sein. Nur diese zu entschädigen, wäre ein ungerechtfertigtes Privileg; vielmehr müsse derjenige, der sich in fremdem Gebiete niederlasse, auch die guten und schlechten Zeiten über sich ergehen lassen, wie die Staatsangehörigen selbst, und er könne nicht in seiner Eigenschaft als Fremder einen besonderen und privilegierten Schutz genießen, den der Staat nicht einmal seinen Angehörigen gewähre.[1]

Eine Haftung der Regierung für solche Schäden wird mit dem Vorhandensein einer unbezwingbaren vis major bei inneren Aufruhrbewegungen abgelehnt. 1850 vertrat Lord Stanley diese Ansicht vor dem englischen Unterhause: Je ne crois pas que les gouvernements soient tenus, dans toute la rigueur de ce mot, d'indemniser les étrangers qui ont éprouvé des pertes ou des préjudices par suite de circonstances de force majeure.[2]

---

[1] Revue de droit international, II. Serie, Bd. I. S. 470.
[2] Calvo, Droit international, III. Bd., S. 143, IV. Aufl.

Aus neuerer Zeit ein Beispiel: Als gelegentlich der Unruhen in Brasilien im Jahre 1893 auch Fremde geschädigt wurden, wandte sich eine Anzahl von ihnen an die Brasilianische Regierung mit Entschädigungsansprüchen. Darauf hin schrieb der Justizminister an den Marineminister: En temps de troubles intérieurs ou de guerre civile, le gouvernement n'assume pas de responsabilité et ne viole pas les droits des particuliers quand, étant contraint par la force majeure et dans l'exercice légal du pouvoir public, il assure la sécurité de l'Etat ou commet des actes portant préjudice aux particuliers. Ceux-ci, qu'ils soient nationaux ou étrangers n'ont droit à aucune indemnité. Telle est la doctrine qui a prévalu aux yeux des publicistes les plus autorisés et dans la pratique internationale.[1]

Wiederholt ist auch sonst in der Praxis diese Ansicht hervorgetreten, daß Staaten nicht verpflichtet seien, weder ihren Angehörigen noch Ausländern den Schaden zu ersetzen, den sie gelegentlich innerer Aufruhrbewegungen durch Abwehrmaßregeln erlitten haben. Ein bemerkenswertes Beispiel sei hier noch angeführt: In den Jahren 1849 bis 1850 waren einige englische Untertanen bei der Unterdrückung der Aufstände in Neapel und in Toskana zu Schaden gekommen. England machte Ersatzansprüche geltend. Ein englisches Geschwader begab sich nach Neapel, um diese Forderungen zu unterstützen. Der Großherzog von Toskana rief darauf den Beistand Oesterreichs und die schiedsrichterliche Entscheidung Rußlands an. Rußland jedoch weigerte sich das schiedsrichterliche Amt zu übernehmen, weil es die Forderungen Englands dem Grund nach nicht billigte. In seiner Note schloß Graf Nesselrode: «D'après les principes du droit international tels que les

[1] Revue générale de droit international public, Bd. I, S. 164.

entend le gouvernement russe, on ne peut pas admettre qu'un souverain, forcé par la rebellion de ses sujets de reconquérir une ville occupée par les insurgés, soit obligé d'indemniser les étrangers qui au milieu de pareilles circonstances ont pu être victimes de pertes ou de préjudices quelconques.[1] Treffend fügt Calvo hinzu, daß die englische Regierung in der Erkenntnis, daß es sich bei dieser Frage um die Unabhängigkeit der Staaten des Kontinents handle, ihre Ansprüche aufgeben wollte: sonst wären ja die Engländer in fremden Landen un véritable fléau et un instrument aux mains des révolutionnaires de tous les pays pour créer des embarras aux gouvernements.[2]

Die Ansicht der österreichischen Regierung legte in der Note vom 14. April 1850 Fürst Schwarzenberg dar: Er wundere sich, daß ein Staat für seine in einem fremden Lande ansässigen Untertanen Vorteile und Rechte in Anspruch nähme, die nicht einmal den Staatsangehörigen daselbst zuständen. Wenn jemand sich in einem anderen Lande als seinem Heimatstaat niederlasse, so müsse er, wenn er dort unter den Schrecken eines Bürgerkrieges zu leiden habe, dies eben ertragen. Quelque disposées — so fährt Schwarzenberg fort — que pussent être les nations civilisées de l'Europe d'étendre les limites du droit de protection, jamais cependant elles ne le seraient au point d'accorder aux étrangers des privilèges que les lois territoriales ne garantissent pas aux nationaux.[3] Zum Schluß berief sich der Fürst noch auf das jedem unabhängigen Staate zustehende Recht, seine eigene Existenz zu wahren und zu sichern — sei es durch die schärfsten Mittel, Anwendung von Waffengewalt.

---

[1] Calvo, Droit international, Bd. III, S. 145, IV. Aufl.
[2] Calvo, l. c., S. 145.
[3] Calvo, Droit international, Bd. III, S. 144, IV. Aufl.

Denselben Standpunkt vertritt auch Despagnet, wenn er ausführt: Mais les étrangers peuvent souffrir un préjudice à la suite d'une guerre, d'une révolution ou d'une émeute éclatant dans le pays où ils se trouvent: il est universellement admis aujourd'hui que la protection diplomatique ou consulaire ne peut être invoquée en pareil cas, parce qu'il s'agit d'un accident de force majeure dont les étrangers courent les risques absolument comme les nationaux du pays. Ce serait d'ailleurs trop restreindre la liberté d'action des belligérants ou du gouvernement qui combat les insurgés que de les obliger à respecter les biens et les personnes des étrangers, alors surtout qu'il est souvent impossible de les distinguer dans une lutte violente.[1]

Haben wir so gesehen, daß ein rechtlicher Anspruch der Geschädigten gegen den Staat für Verluste durch die militärischen Operationen oder andere getroffene Abwehrmaßregeln von den Regierungen mit Berufung auf vis major abgelehnt wird, so ist es wichtig, diesen Begriff selbst richtig festzulegen. Zunächst sei einem Einwand begegnet, der erhoben werden könnte, als sei es nicht angängig, zivilrechtliche Begriffe ins Völkerrecht zu übernehmen. Dem aber steht nichts entgegen; so sei daran erinnert, daß die Herrschaft des römischen, bzw. gemeinen Rechts bei den Kulturvölkern sich auch in der Frage der Auslegung der Völkerverträge geltend gemacht hat und damit die Verwertung privatrechtlicher Interpretationsregeln in Uebung gekommen ist.[2] Es wird nun hier nicht angängig sein, von der Zeit der römischen Juristen an bis auf unsere Tage den vis major-Begriff zu verfolgen; wir wollen uns hier beschränken auf die für uns wichtigen Ansichten, die

[1] Despagnet, Cours de droit international public, S. 344, II. Aufl., 1899.

[2] Ullmann, Völkerrecht § 72.

theoretisch vertreten und in praxi zur Anwendung gekommen sind; es gilt den Begriff weder zu eng noch zu weit zu fassen. Zu eng nimmt ihn zweifellos Brusa,[1] der als vis major nur «les forces aveugles de la nature» gelten läßt; er will den Begriff „höhere Gewalt" auf innere Aufruhrbewegungen nicht angewendet wissen, weil dieser ausschließe das Willenselement, das aber gerade bei inneren Unruhen eine große Rolle spiele. Daß dieser Begriff zu eng gefaßt ist, dürfte Brusa selbst gesehen haben, und um in Einklang zu bringen mit unserem natürlichen Empfinden und den wirklichen Verhältnissen, kommt er dann zu seiner — zweifellos zu weit gehenden — Ansicht, daß für den Staat eine Rechtspflicht zur Entschädigung bestehe, für den Geschädigten ein Anspruch, wie er etwa dem Enteigneten gegen den Staat zustehe; doch darauf kommen wir weiter unten des Näheren zurück.

Zweifellos zu weit gefaßt ist aber auch die Ansicht, die in praxi viel vertreten wird, als liege immer bei inneren Aufruhrbewegungen vis major vor und sei der Staat darum nicht gehalten, diejenigen zu entschädigen, die infolge der getroffenen Abwehrmaßregeln Verluste und Schäden erlitten haben. Gar oft kann eine Regierung innere Bewegungen schon im Keime ersticken, ohne erst andere schädigende Maßnahmen zu treffen; unterläßt sie dies schuldhafter Weise, so dürfte es wohl unbillig sein, sich mit Vorliegen von vis major seiner Entschädigungspflicht zu entziehen, wenn er durch seine Indolenz die Bewegung hat erstarken lassen und er schließlich mit militärischem, mehr oder minder großem Aufgebot sie niederhalten mußte, wobei dann Privat-Personen empfindlich geschädigt wurden. Eine Berufung auf vis major unter solchen Umständen dürfte schwerlich in Einklang zu bringen sein mit der Norm

[1] Annuaire de l'Institut de droit internationale, Bd. 17, S. 97.

von Treu und Glauben, die auch im Völkerrecht Geltung beansprucht und in anbetracht der verbindlichen Kraft des Völkerrechts — sie beruht, wie wir oben sagten, auf dem ethischen Gefühl, das alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft beherrscht — noch mehr als im Privatrecht, wo der über den Einzelnen stehende Staat sie evtl. mit seinen Machtmitteln zur Geltung bringen kann. Schmelzing [1] hat sehr scharf die Notwendigkeit der bona fides auch im Verkehr der Völker untereinander betont: „Wenn die Aufrechterhaltung der Treue und des Glaubens schon in Verhältnissen der Privaten von großer Wichtigkeit ist, und wenn beide zunächst die rechtliche Wirksamkeit ihrer Verträge bedingen, so ist gegenseitige Treue und Glauben für die äußere Koexistenz-Ordnung der Völker von um so größerer Wichtigkeit. Zuversichtliches Vertrauen auf gegenseitige Treue und Glauben rückt die Völker in ihren Rechtsbeziehungen immer näher, bewirkt Billigkeit in ihren Maximen, indem sie die strengen Rechtsprinzipien zeitgemäß mildert."

Zustimmen werden wir v. Bar können, der den Begriff der höheren Gewalt relativ nimmt und sagt [2]: „Vis major liegt vor, wenn ein Ereignis durch keine vernünftiger Weise getroffenen Vorkehrungsmaßregeln abgewendet werden konnte." Es ist dies die subjektive, auch von unserem Reichsgericht in seiner Rechtsprechung vertretene Ansicht. Wenn es nun allerdings auch zuzugeben ist, daß es im einzelnen konkreten Fall schwierig sein dürfte zu entscheiden, ob ein Staat sich seiner Haftpflicht mit Berufung auf vis major — diesen Begriff im Sinne v. Bars gefaßt — entziehen kann, so verdient diese Ansicht doch zweifellos den Vorzug vor jener, die die ganze Frage überflüssig macht durch den Hinweis auf eine jedesmal

[1] Europäisches Völkerrecht 1820, Bd. I, §§ 92, 93.
[2] Revue de droit internationale, Ser. II, Bd. I, S. 466.

gelegentlich innerer Unruhen vorliegende vis major — eine Ansicht, die weder mit unserm Gefühl ganz in Einklang zu bringen ist, noch oft auch den Tatsachen gerecht wird. Daß eine Regierung, wenn sie — rechtzeitig gewarnt — es unterläßt, Bewegungen entgegenzutreten, später für haftbar erklärt wird für alle Schäden, die auch durch Unterdrückung der Unruhen entstehen, dafür bietet ein Beispiel die chinesische Regierung im Jahre 1900. Sie wurde frühzeitig durch die Vertreter der Mächte in Peking auf die Boxer-Bewegung aufmerksam gemacht, unterließ es aber die nötigen Maßregeln zu ergreifen, teils ganz, teils zur rechten Zeit; nun haben allerdings die europäischen Mächte selbst die ganze Bewegung niedergeworfen, da chinesisches Militär ja gemeinsame Sache mit den Boxern machte, aber zweifellos würden auch sonst die Mächte China zur Entschädigung der dort ansässigen Fremden angehalten haben.

Allerdings haben nun einige Staaten bisweilen den Opfern eines Aufstandes oder innerer Unruhen Unterstützungen in Geld zugebilligt. Sie haben aber stets hierbei erklärt, daß sie aus freien Stücken und nicht in Erfüllung einer Rechtspflicht handelten und daß die bewilligten Beträge eine Beihilfe, nicht eine Entschädigung darstellten. Insbesondere sind es einige Gesetze in Frankreich, das im Laufe des 19. Jahrhunderts ja oft der Schauplatz mehr oder minder großer politischer Bewegungen gewesen ist. So sei hier hingewiesen auf das Gesetz vom IV. Vendémiaire des Jahres IV;[1] das Gesetz vom Juli 1830; besonders auf das von 1834. In diesem Jahr — 1834 — wurde den Kammern ein Gesetz unterbreitet, das denjenigen, die gelegentlich der Unruhen in Lyon Schaden erlitten hatten, Entschädigungen gewähren

---

[1] Calvo, Droit internationale III, S. 148 ff., IV. Aufl.

sollte. Im Laufe der Beratung stellte ein Abgeordneter einen Antrag, dessen Kern die Rechtspflicht des Staates zur Entschädigung bildete. Der Antrag wurde abgelehnt im Anschluß an die Ausführungen von Dupin [1]: «Je repousse l'amendement, parce qu'il fait perdre à la loi ce caractère de secours qui seul pourrait la faire admettre par ceux qui la voteront, ce caractère de secours personel accordé non à la propriété, mais au malheur et à la personne, et non à titre d'indemnité; car ce serait entrer dans une voie dangereuse et ruineuse pour l'Etat que de vouloir rebâtir des maisons qui auraient peri dans l'émeute; en cas d'émeute, chacun regarderait sa maison comme assuré et dirait: C'est l'Etat qui me paiera.» Auch ist ein Dekret vom Jahre 1848 in dieser Richtung erlassen, das — wie Calvo [2] sagt — «se fond non sur une obligation légale, mais sur les règles de l'équité et d'une saine politique».

Auch 1871 bewilligte die französische Nationalversammlung eine Entschädigungssumme für die bei der Niederwerfung der Kommune entstandenen Schäden, die angesehen wurden «comme un fait du prince, un cas de force majeure, un acte pour la défense et la protection de l'intérêt public contre une sédition ou une émeute».

Freilich will Brusa [3] in diesem letzten Fall in der Gewährung einer Entschädigungssumme nicht eine bloße Bewilligung einer Beihilfe, allerdings auch nicht eine rechtliche Entschädigung sehen, sondern «une juste conciliation dictée par la nature et l'origine de la dette et du débiteur suivant les principes de la souverainité de l'Etat et de son droit public».

---

[1] Calvo, l. c., S. 151.
[2] Calvo, Droit international, Bd. III, S. 152, IV. Aufl.
[3] Annuaire de l'Institut 17, S. 111.

Brusa ist es überhaupt — um auf ihn jetzt wie oben angedeutet zurückzukommen — der in dem Streit der Meinungen über die Haftung der Staaten eine eigenartige Stellung einnimmt. Die Schadloshaltung ist für ihn eine Rechtspflicht, keine Forderung der Billigkeit. Die Entschädigung entspringt für ihn aus der einfachen Pflicht die Vorteile wieder zu kompensieren, die der Staat aus dem Vermögen und der Person der Privaten gezogen hat, um Unruhen zu unterdrücken; es sei dies jedoch keine absolute Pflicht, sondern «simplement corrélative à un bénéfice evalué par l'Etat, sur une base complexe».[1] Berufung auf vis major — zu diesem Begriffe, wie ihn Brusa auffaßt, haben wir oben Stellung genommen — ist natürlich ausgeschlossen. Als vis major läßt er ja nur das blinde Walten der Naturkräfte gelten; da möge der Staat eine Beihilfe gewähren, aber einen ganz anderen Charakter — den einer Rechtspflicht — habe eine Entschädigung, wenn der Staat gelegentlich innerer Unruhen solche gewähre.

Das Recht auf Entschädigung ist nach Brusa ein persönliches Recht; doch steht es nicht dem Individuum als solchem zu, sondern «il lui appartient en vertu de ses relations avec l'administration publique de l'Etat».[2] Das Imperium, das dem Staat zustehe, könne nicht absolut jeden Gedanken einer Entschädigungspflicht des Staates ausschließen für das, was man in gewisser Hinsicht als Bereicherung des Staates ansehen könne auf Kosten der Einzelnen. Das Recht auf Entschädigung, das dem Einzelnen zustehe, habe seinen Rechtsgrund direkt in der Betätigung der öffentlichen Gewalt, die dem Staate zustehe. Der Staat verfolge das Allgemeininteresse, und dieses könne, ja müsse bisweilen

[1] Annuaire de l'Institut, Bd. 17, S. 111.
[2] Annuaire de l'Institut, Bd. 17, S. 103.

bedeutend das der Privaten überwiegen, aber das Opfer, das den letzteren dadurch auferlegt werde, löse sich in gewissem Maße und in gewisser Hinsicht in einen Vorteil für den Staat auf. Pflicht des Staates sei es darum, den Einzelnen zu entschädigen. Das Recht des Beschädigten auf Ersatz könne nun — und das ist das Charakteristikum der Ansicht Brusas — verglichen werden mit dem Recht des Enteigneten auf Entschädigung, oder dem Recht des Opfers eines Justizirrtums, überhaupt irgend eines Privaten, dessen Vermögen oder Person für das öffentliche Wohl geopfert seien. Das allgemeine Wohl, das der Staat nun fördern soll, könne im Falle innerer Unruhen nur gefördert werden dadurch, daß er Vermögen oder Person Einzelner schädige oder verletze. Aber die Notwendigkeit, in die sich der Staat durch Erfüllung seiner Aufgaben versetzt sähe, sei nicht imstande, die Verpflichtung des Staates zur Entschädigung aufzuheben. Zur Begründung seien die eigenen Worte Brusas angeführt: La nécessité de droit ou légale, que l'Etat fait valoir dans l'exercice de son imperium est soumise à la condition même de tout droit, savoir à la condition qu'on ne supprime pas le bien légitime d'autrui, mais qu'en le faisant servir au profit du bien général on n'en confisque rien que la forme se tenant obligé, d'autre part, de le rendre à son propriétaire sous la forme nouvelle d'indemnité pécuniaire, la seule désormais qui puisse s'accorder avec la réalisation du bien général.[1]

Wollte sich schließlich auch ein Staat in Ansehung seiner eigenen Untertanen der Pflicht zur Ersetzung des Schadens, den sie gelegentlich innerer Unruhe durch Betätigung des dem Staate zustehenden Imperiums erlitten hätten, entziehen, so könnte dies Prinzip doch auf keinen Fall Aufnahme in das

[1] Annuaire Bd. 17, S. 108.

Völkerrecht finden, wenn es sich darum handele, im Aufenthaltsstaate ansässige Ausländer zu entschädigen. Zöge doch die Regierung, um die ökonomische Entwickelung des Staates nachdrücklicher und intensiver zu fördern, Fremde zu diesem Zwecke heran, fordere er sie doch auf, sich in seinem Gebiete niederzulassen. Aus diesem Grunde sei er ihnen einen ganz besonderen Schutz schuldig.

Es ist ja nun nicht zu leugnen, daß sich diese Ansicht Brusas durch eine großartige Auffassung der Pflichten des Staates auszeichnet; aber sie verträgt sich doch gar nicht oder in nur geringem Maße mit dem Rechte unserer Zeit und legt doch der Regierung eine zu große Verantwortlichkeit auf in internationaler Beziehung. Würde man mit Brusa diese allgemeine Rechtspflicht des Staates zur Entschädigung annehmen, so käme man zu einer Art Generalversicherung — ein Gesichtspunkt, der — wie oben ausgeführt — gelegentlich der Beratung eines französischen Gesetzes betr. Entschädigung der Opfer der Unruhen in Lyon geltend gemacht wurde: En cas d'émeute chacun regarderait sa maison comme assurée et dirait: C'est l'Etat qui me paiera».[1] Dasselbe Bedenken macht mit Recht auch v. Bar geltend, der noch fragend hinzufügt: «si cette réalisation d'une partie du programme socialiste contribuerait au bien de la société».[2] Wenn Brusa des weiteren für die besondere Stellung der Fremden anführt, daß sie dem Aufenthaltsstaate große Vorteile bringen, so kann man ihm darauf billiger Weise entgegenhalten, daß Fremde wohl immer nur ihren eigenen Vorteil im Auge haben, wenn sie Handelsniederlassungen oder sonstige wirtschaftliche Unternehmungen in der Fremde begründen. Was sie in der Fremde suchen, sind oft

---

[1] Calvo, droit international, Bd. III, S. 151. 4. Aufl.
[2] Revue de droit international, B. I, S. 469.

die Existenzmittel, die sie in der Heimat nicht finden, oder sonstige Vorteile. Sind es nicht oft gerade die unruhigsten Gebiete, die der Fremde aufsucht, Länder, deren politische Lage ihm nicht die geringste Sicherheit bietet — und wieviele sind nicht schon wohlhabende Leute geworden, die unruhige Zeiten zu ihrem Vorteil zu benutzen verstanden.

„Güter zu suchen, geht er, doch an sein Schiff knüpfet das Gute sich an.“ Mag immerhin der Kaufmann ein Träger der Kultur sein, zunächst aber: Güter zu suchen, geht er.

Schließlich ist es kein anderer als Brusa selbst, der seiner Theorie in den praktisch häufigsten und wichtigsten Fällen die Spitze abbricht. Er sagt:[1] «On doit d'abord reconnaître qu'il s'agit uniquement d'Etats dont les gouvernements sont régulièrement organisés et sortis des incertitudes et des luttes pendant lesquelles ils étaient encore en gestation.» Wann aber hört diese situation encore imparfaite ou embryonnaire auf? Wer soll darüber entscheiden? Der betreffende Staat selbst? Das wird nach Brusa oft nicht möglich sein, denn er existiert vielleicht noch gar nicht, will ja erst ein Staat werden durch Ueberwindung der situation embryonnaire. Die anderen Staaten? Undenkbar, denn die Entstehung eines Staates erscheint vom völkerrechtlichen Standpunkte aus lediglich als eine Tatfrage; für die völkerrechtliche Subjektivität eines staatlichen Gemeinwesens kommt es nur darauf an, daß es als selbständiger Staat besteht. Jeder Staat hält sich und erklärt sich immer selbst als existenzberechtigt und gibt sich das Gesetz seines Daseins, d. h. er betrachtet seine politische Existenzbefugnis als einen Ausfluß seines Bestehens — als eine Machtfrage.[2]

[1] Annuaire de l'Institut, Bd. 17, S. 101.
[2] Ullmann, Völkerrecht, S. 65.

Man denke an die Verhältnisse in den mittel- und südamerikanischen Staaten, wo oft mehrmals im Jahre eine innere Bewegung die andere ablöst; wo der Staat durchaus nicht die von Brusa geforderte «existence mûre et prête à porter le poids de relations reguliers avec les autres Etats»[1] besitzt. Oder sollten diese Gemeinwesen nicht als staatliche Gebilde, nicht als Völkerrechtssubjekte anzuerkennen sein? Die Praxis erkennt sie zweifellos an; es sei erinnert an die zahllosen Staatsverträge, die europäische Staaten mit den mittel- und südamerikanischen abgeschlossen haben. Es sei auch eine Aeußerung des Staatssekretärs des auswärtigen Amtes — Frh. Marschall von Bieberstein — angeführt. Als die Regierung wegen des Schutzes der Deutschen im Ausland interpelliert wurde und die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, wegen vorgekommener unliebsamer Ereignisse die Instruktionen der deutschen Vertreter in jenen Ländern zu verschärfen, erwähnte er bei der Beantwortung der Interpellation unter anderem: „Von dem Gedanken, der vielfach in der Polemik außerhalb des Hauses und auch in der Rede des Herrn Vorredners zu finden war, daß wir jene mittel- und südamerikanischen Staaten von oben herunter betrachten sollen, als nicht ebenbürtige Staaten, daß wir ihnen schroff gegenübertreten sollen, von diesem Geist findet sich in jenen Instruktionen keine Spur", und weiterhin: „Wenn ich die heutige politische Konstellation in der neuen Welt ins Auge fasse, wenn ich sehe, welche Strömungen dort sich zur Geltung bringen, dann muß ich sagen, man könnte keinen unglücklicheren Moment wählen, in dieser Beziehung einen Systemwechsel eintreten zu lassen und jetzt diese Länder nach dem Grundsatze: ich bin groß und du bist klein zu behandeln, was auch zur Zeit des Fürsten Bismarck niemals geschehen ist."[2]

[1] Annuaire de l'Institut, Bd. 17, S. 101.
[2] Stenographische Berichte des Reichstags. 9. Leg.-Per. 3. Sess. 1894/95.

Weiterhin will Brusa keine volle Entschädigung, sondern eine solche, bei deren Bemessung, «il faut tenir compte de la vitalité et de la situation financière de l'Etat».[1] Um die finanzielle Lage eines von inneren Unruhen bewegten Landes, dürfte es aber im allgemeinen wohl nicht sonderlich gut bestellt sein. Und dann — da es sich ja um eine «compensation» handelt, wer will genau die Vorteile und Schäden auf beiden Seiten abwägen und in Geld umsetzen? Will Brusa nur den unmittelbaren, oder auch den mittelbaren Schaden ersetzt wissen? Wie soll auch der Vorteil eingeschätzt und berücksichtigt werden, den der geschädigte Private an der Unterdrückung der inneren Unruhen, an der Wiederherstellung der Ruhe und Ordnung hat, die für seine wirtschaftliche Entwicklung notwendig ist, ihm die Erreichung seiner Ziele und Zwecke sichert.

Zum Schlusse sei noch die Ansicht Wiesses angeführt, was um so mehr interessieren dürfte, als er als ehemaliger Unterstaatssekretär im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten von Peru einem Lande angehört, wo infolge innerer Unruhen oft auch diese Frage aktuell wurde. Im § 17 seines Werkes le droit international appliqué aux guerres civiles handelt er von der Zerstörung des Eigentums von Ausländern und sonstigen Schäden, die ihnen verursacht worden sind. Auch er verneint hier die Pflicht des Staates zum Ersatz der Schäden, die durch berechtigte Abwehrmaßregeln zur Unterdrückung der Unruhen entstanden sind. Somit sehen wir unsere zu Beginn aufgestellte Behauptung durch die Praxis und die überwiegende Mehrzahl der Theoretiker bestätigt: Eine Regierung ist nicht haftbar für den Schaden, den sie gelegentlich innerer Unruhen zu deren Unterdrückung durch Maßregeln verursacht, bei deren Anordnung ihr ein Verschulden nicht zur Last fällt.

---

[1] Revue de droit international, Bd. I, S. 468.

Es handelte sich bei der bis jetzt behandelten und negativ entschiedenen Frage um Abwehrmaßregeln wie die Beschießung einer Stadt, Zerstörung von Häusern, Brücken oder sonstigen Anlagen aus militärischen, strategischen Gründen zur Unterdrückung von inneren Aufruhrbewegungen. Anders werden wir zu entscheiden haben, wenn es sich handelt um sog. Requisitionen, einer eigenartigen Inanspruchnahme des Privatvermögens. Requisitionen sind derzeit unter den Gesichtspunkt der Zwangsenteignung zu subsumieren;[1] es ist daher der von der Maßregel Betroffene zu entschädigen bzw. ihm durch Ausstellung einer Bescheinigung die eventuelle Entschädigung zu sichern — ein Grundsatz der in der Neuzeit in der Uebung der zivilisierten Staaten zum Ausdruck gekommen ist. Häufig wird in Handels-, Schiffahrts- und Freundschaftsverträgen auch vereinbart, daß die Angehörigen jedes der vertragsschließenden Teile in dem Gebiete des anderen von militärischen Requisitionen und Leistungen irgend welcher Art befreit sein sollen. Vgl. z. B. den Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen dem Norddeutschen Bund und Spanien vom 30. III. 1868 Art. 5; Vertrag zwischen Deutschland und Portugal vom 2. III. 1872 Art. 2 u a. m. Handelt nun eine Regierung nicht vertragsmäßig und ordnet sie trotz der übernommenen Vertragsverpflichtung zur Unterlassung solche Maßregeln an, so wäre eine Haftung herzuleiten aus dem Tatbestand des Delikts in der Erwägung, daß im Völkerrecht auch die einfache Vertragswidrigkeit Delikt ist, soweit es sich wirklich um völkerrechtliche Verträge handelt.[2] Solche Ansprüche könnte aber nicht der einzelne Private geltend machen, denn er ist ja nicht aus dem Vertrag berechtigt oder verpflichtet, kann es ja auch ganz unmöglich sein; vielmehr

[1] Ullmann, Völkerrecht § 155.
[2] v. Liszt, Völkerrecht S. 178.

müßte er sich an seinen Heimatsstaat, der den Vertrag abgeschlossen hat, wenden und es ihm überlassen bei der Regierung des Aufenthaltsstaates die nötigen Vorstellungen zu machen. Das Delikt setzt aber eine Rechtswidrigkeit voraus, eine solche aber würde entfallen, wenn etwa die Regierung in der prekären Lage wäre, momentan auf keine andere Weise die Bedürfnisse etwa eines Truppenkörpers zu decken als durch Requisition des Vermögens der ansässigen Ausländer, die aber vertragsmäßig davon verschont sein sollen. Dann läge ein Fall der Interessenkollision, Notstand vor. Das Interesse des fremden Staates, seine Angehörigen, die im Ausland politischer Rechte auch nicht teilhaftig sind verschont zu sehen von solchen Zwangsleistungen oder anderen, die mehr oder minder mit dem Untertanenverhältnis zusammenhängen, kollidiert mit dem Interesse des Aufenthaltsstaates, der zu dieser Maßregel greift, um für den Augenblick aus einer Zwangslage befreit zu sein, die ihn vielleicht zur Einstellung wichtiger Operationen zur Unterdrückung der Unruhen zwingen würde: Dann würde wohl die Rechtswidrigkeit entfallen; die daraus entstehende Rechtsverletzung würde aus Staatsraison entschuldigt werden, dieselbe darf aber das Maß des Notwendigen nicht überschreiten und der Schaden muß ersetzt werden.

3. Haftung der Regierung für Schäden, die Ausländer gelegentlich innerer Unruhen erleiden durch Abwehrmaßregeln, bei deren Anordnung der Regierung ein Verschulden zur Last fällt.

Eine andere Entscheidung werden wir zu treffen haben, wenn wir annehmen, daß der Regierung bei der Anordnung der Abwehrmaßregeln ein Verschulden zur Last fällt und daraus Ausländern Schaden erwächst. Dahin gehört einmal der Fall ungerechtfertigter militärischer Aktionen. Um darauf eine

Schadensersatzpflicht der Regierung zu gründen, muß der Nachweis erbracht werden, daß die schädigende Maßnahme nicht notwendig, nicht durch die allgemeine Lage geboten war — ein Nachweis, den zu führen meistens nicht gelingen wird. Solche evtl. Ansprüche werden gewöhnlich der Regelung durch ein Schiedsgericht unterworfen; so sei z. B. erinnert an den Schiedsvertrag zwischen Deutschland den Vereinigten Staaten von Nordamerika und Großbritannien vom 7. Nov. 1899. Art. 1 enthielt folgende Bestimmung: Alle Ansprüche, welche von Deutschen, von amerikanischen Bürgern und von britischen Untertanen und zwar sowohl von Einzelpersonen wie auch von Gesellschaften wegen Ersatzes von Schäden geltend gemacht werden, welche sie infolge ungerechtfertigter militärischer Aktionen deutscher, amerikanischer oder englischer Offiziere — sofern eine solche nachgewiesen wird — in dem Zeitabschnitt vom 1. Jan. d. J. ab bis zu dem Tage erlitten zu haben vorgeben, an welchem die Ankunft der Kommission erfolgt ist, sollen durch einen nach Grundsätzen des Rechts oder nach Erwägungen der Billigkeit zu fällenden Schiedsspruch erledigt werden.[1]

Zunächst sei hier erinnert an unsere obigen Ausführungen, daß eine gänzliche Gleichstellung der Fremden mit den Staatsangehörigen ausgeschlossen ist. Der Ausländer mag durch die territoriale Gesetzgebung des Aufenthaltsstaates auf dem Gebiet des Privatrechts, des Strafrechts, ferner bezüglich der Ausübung der Finanzhoheit den Staatsangehörigen völlig gleichgestellt sein. Eine Teilnahme der Fremden aber am Genuß der spezifisch politischen Rechte und innerhalb solcher Verhältnisse, in denen politische Momente eine Rolle spielen, insbesondere bezüglich des Militärdienstes ist ausgeschlossen. Auch dies ist oft Gegenstand besonderer vertragsmäßiger Abmachung; so

[1] Staatsarchiv von Aegidi und Klauhod, 1901, Nr 1270.

ist z. B. zu vergleichen Art. 5 des Handels- und Schiffahrts-Vertrages zwischen dem Norddeutschen Bund und den zu diesem Bund nicht gehörenden Mitgliedern des deutschen Zoll- und Handelsvereins einerseits und Spanien andererseits vom 30. III. 1868: Die Angehörigen jedes der vertragenden Teile sollen in dem Gebiete des anderen von jedem persönlichen Dienste im Landheer, in der Marine und Nationalmiliz sowie von allen Kriegslasten, Zwangsanleihen frei sein.

Abgesehen von einer Vertragsverletzung, die im Falle des Zuwiderhandelns eine Entschädigungspflicht begründen würde, würde der Staat hier auch verantwortlich sein für «violations du droit des gens».[1] Als solche Fälle zählt v. Bar auf die Heranziehung von Ausländern zum Militärdienst sowie zu einer Beteiligung an Zwangsanleihen: l'étranger ne doit contribuer ni par sa personne, ni par sa fortune aux opérations militairs d'un Etat auquel il n'appartient pas d'une façon définitive et qui ne lui accorde aucun droit politique, qui lui refuse notamment celui d'exercer une influence quelconque sur la forme du gouvernement».

4. Haftung der Regierung, wenn Ausländer sich an den inneren Unruhen beteiligen.

Wir haben bis jetzt vorausgesetzt, daß der Fremde sich in keiner Weise an den inneren Unruhen beteiligt, daß er eingedenk der Gastfreundschaft, die ihm der Staat bis dahin gewährte, es unterläßt, an feindseligen Handlungen gegen die Regierung oder sonstigen Bewegungen teilzunehmen. Tut er es doch, so werden wir im ersten Falle, daß die Regierung berechtigte Abwehrmaßregeln getroffen hat, nicht zu einer anderen Entscheidung gelangen wie oben. Schwierigkeiten er-

[1] Revue de droit international, Bd. 1, S. 473.

geben sich erst, wenn auch auf Seiten der Regierung ein Verschulden vorliegt. Hat dann der Fremde durch seine Teilnahme an der Bewegung jeden Anspruch verloren? Die Frage läßt sich wohl so allgemein nicht beantworten, sie gehört zu den schwierigsten und delikatesten und als leitender Gesichtspunkt dürfte sich wohl das Maß des Verschuldens auf beiden Seiten ergeben. Nehmen wir den Fall, daß die Bewegung so angewachsen ist, daß es für den Augenblick so scheint, als sei die Regierung ihr gegenüber ohnmächtig; da nun wird von den aufrührerischen Massen der Fremde bedroht und gezwungen teilzunehmen und in seiner bangen Sorge um seine persönliche Sicherheit und sein Vermögen schließt er sich an — sollte es da auch billig sein, ihm gänzlich jede Entschädigung vorzuenthalten? Freilich sind Staaten in ihren Verträgen gerade mit Bezug auf diesen Fall, daß sich ein fremder Staatsangehöriger einer inneren Bewegung anschließt, sehr weit gegangen; so bestimmt z. B. Art. 5 des Abkommens zwischen Deutschland und Columbien: Deutsche dürfen dagegen nicht in die politischen Angelegenheiten und inneren Streitigkeiten des Landes eingreifen und die Columbische Regierung behält sich vor, mit Rücksicht hierauf, Deutsche, welche freiwillig eine Erregung unterstützen, in Bezug auf ihre gesetzliche Verantwortlichkeit für ihr Verhalten wie Inländer zu behandeln." Daß in solchem Fall von einer Entschädigung keine Rede ist, ist selbstverständlich. Es ist wohl zu beachten, daß es heißt: Deutsche, welche sich freiwillig beteiligen, wenn sie es gezwungen oder genötigt tun, so dürfte sich billiger Weise eine andere Behandlung ergeben. Ein interessanter Fall in dieser Beziehung ist mitgeteilt in Band 15 des Journal du droit international privé.

II. Hauptstück.

Haftung des Staates für Handlungen seiner Beamten.

Wir wenden uns im zweiten Hauptstück zu der Haftung einer Regierung für Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen in ihren Landen durch Beamte, Funktionäre des Landes erlitten haben. Daß die Haftung des Staates für Handlungen seiner Beamten sich scharf abhebt von der für Taten der Individuen, die wir unter III näher betrachten werden, hat Triepel[1] ausgeführt: „Hier ruht seine Haftpflicht nicht auf sachlicher, sondern auf persönlicher Grundlage, nicht seine besondere Beziehung zur Tat, sondern zum Handelnden macht ihn verantwortlich."

Der Staat ist eine juristische Person, d. h. Subjekt von Rechten und Pflichten. Diese aber sind von zweierlei Art. Einmal sind es solche, die nur dem Staate eigen sind: Dies sind die Hoheitsrechte.[2] „Ihr Wesen besteht in der rechtlichen Macht der Obrigkeit über den Untertanen, in der rechtlich anerkannten Gewalt über ihn, kraft deren derselbe gezwungen werden kann, dem an ihn ergangenen Befehl zu gehorchen."

Der Staat ist aber auch Träger von Vermögensrechten und

[1] Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht, S. 348, 1899.

[2] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs im Handbuch des öffentlichen Rechts, S. 14, III. Aufl.

privatrechtlichen Verpflichtungen. Kann er doch die ihm obliegenden Aufgaben nicht erfüllen ohne zahlreiche Geschäfte des Privatrechts. In dieser Hinsicht bezeichnet man den Staat bekanntlich als Fiskus.

Als juristische Person kann der Staat nur handeln durch physische Personen. Diese stellen sich ihm zur Verfügung auf Grund privatrechtlichen Vertrags oder gesetzlicher Verpflichtung oder freiwilliger Uebernahme — diese letzten möchte ich Beamte im engeren Sinne nennen. In unserer Darstellung sollen Beamten überhaupt, Funktionäre, diejenigen sein, die eben beauftragt sind, Geschäfte des Staates zu führen, mögen sie für den Staat qua Staat, mögen sie für ihn als Fiskus handeln. Doch scheiden wir jetzt gleich aus dem Kreise unserer weiteren Betrachtung diejenigen Beamten noch aus, die den Staat nach seiner vermögensrechtlichen Seite, ihn als Fiskus vertreten. Die Befugnis solcher Beamten mag auf dem Wege des Gesetzes, der Verordnung, Dienstinstruktion oder sonst festgelegt sein: Handeln sie innerhalb ihrer Kompetenz, so handelt eben der Staat in ihnen und ein Verschulden derselben hat er auch zu tragen; denn, „da Menschen den Organen des Staates subsistieren, so muß dieser auch mit den entschuldbaren und nicht zu vermeidenden Gebrechen der menschlichen Natur rechnen“;[1] handeln sie außerhalb ihrer Kompetenz, überschreiten sie ihre Befugnisse, die der Staat ihnen zugestanden hat, so handelt nicht mehr der Staat, sondern der Einzelne, auf ihm lastet die Verantwortlichkeit für sein Handeln, der Geschädigte kann gegen den Beamten in der gesetzlichen Weise vor den Gerichten oder Verwaltungsbehöden sein Recht verfolgen. Für den Staat würde sich eine Haftung erst ergeben, wenn die Landesgerichte die Klage des Fremden seiner Staatsangehörigkeit wegen nicht annehmen wollten.

---

[1] So Jellineck, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 1892, S. 231.

Wir wollen uns hier im wesentlichen damit beschäftigen, zu untersuchen, inwieweit ein Staat haftbar ist für Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen von Staatsbeamten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit, wenn sie für den Staat qua Staat handelnd auftreten, zugefügt werden. Wir sahen oben, daß dem Staate auch Hoheitsrechte zustehen; auch diese kann er natürlich nur ausüben durch Beamte; nun ist es aber nur ein sehr geringer Teil aller Staatsbeamten, die die Staatsgewalt als solche ausüben. Nur sehr wenige haben obrigkeitliche Verrichtungen, überwiegend ist die Gruppe derjenigen, die etwa als Kalkulatoren, Registratoren, Revisoren u. a. m. amtliche oder staatsdienstliche Verrichtungen, aber keine obrigkeitlichen haben. Für Erteilung und Inhalt des staatlichen Auftrages zur Führung von Staatsgeschäften ist eine bestimmte Grundlage — sei es durch Gesetz, Verordnung, Instruktion — geschaffen, nach bestimmter Vorschrift und in bestimmter Abgrenzung werden die Geschäfte von bestimmten Behörden geführt. Wir werden also zu untersuchen haben, inwieweit Handlungen von Staatsbeamten, Funktionären innerhalb und außerhalb ihrer Kompetenz dem Staate zuzurechnen sind und er demgemäß haftbar gemacht werden kann.

1. Handlungen von Beamten, Funktionären des Staates qua Staat innerhalb ihrer Kompetenz.

Auch hier können wir eine doppelte Unterscheidung machen. Der Beamte kann zunächst innerhalb seiner Kompetenz handeln in Ausübung seiner Amtstätigkeit, ohne daß ihm ein Verschulden zur Last fällt; Private aber werden durch ihn bzw. seine Anordnungen geschädigt. Es frägt sich: Ist der Staat haftbar? Daß nur von einer Haftung des Staates gesprochen werden kann, liegt auf der Hand; einmal, handelt der Beamte inner-

halb seiner Kompetenz, so handelt eben der Staat in ihm und durch ihn, und zum andern kann ja nur ein Staat völkerrechtlich haften, denn das einzelne Individuum ist ja nicht Subjekt des Völkerrechts, ist nicht geschäfts- und deliktsfähig im Leben der Völker. Wie aber sollen wir zu einer Haftung des Staates gelangen ohne Verschulden? Nun, kann ein solches nicht darin liegen, daß ein Staat es unterlassen hat, seine Gesetzgebung, Verwaltung, überhaupt sein innerstaatliches Leben in Einklang zu bringen mit den Anforderungen, die an ihn als Mitglied der internationalen Gemeinschaft gestellt werden? Gewiß kann keine über den Staaten stehende Macht die Einzelnen dazu anhalten — eine solche existiert ja nicht und ist auch undenkbar, denn sie zerstörte ja durch ihr Dasein die juristische Grundlage des Völkerrechts — die Koexistenz souveräner, gleichberechtigter Staaten. Jedes Mitglied der internationalen Gemeinschaft ist aber von selbst dazu gehalten, schon um die Erfüllung seiner eigenen Staatsaufgaben zu erleichtern und wirksamer zu gestalten. Haben wir doch gesehen, daß die realen Lebensbedingungen der Völker eine gegenseitige Abhängigkeit geschaffen haben zur Lösung der nationalen Aufgaben. Die Verpflichtung sein innerstaatliches Leben so einzurichten, daß es den einzelnen Staat in die Möglichkeit versetzt, seine völkerrechtlichen Pflichten zu erfüllen, ist Bedingung für den Eintritt in die internationale Gemeinschaft. Unterläßt dies ein Staat, so kann er auch keinen Anspruch erheben, am Verkehr der Staaten teilzunehmen; tut er es dem ungeachtet, so muß er eben für die Folgen einstehen, die aus seinem gemeinschaftsfeindlichen Verhalten entstehen, er wird verantwortlich und haftbar.

Wie aber, wenn ein Staat es sich durch zweckentsprechende Gestaltung seines innerstaatlichen Lebens ermöglicht hat, seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, und ein Beamter handelt innerhalb der ihm gezogenen Kompetenzschranken schuld-

haft, vielleicht unter Außerachtlassung instruktioneller Vorschriften. Daß der Staat auch in diesem Falle haftet, dürfte nicht zu bezweifeln sein, denn der Staat handelt ja in den Beamten selbst, hat in ihrem Verschulden sein eigenes zu büßen. Der Staat ist eben da, wo der Beamte Gehorsam vor der Regierung verlangt und wo er die Autorität des Staates geltend macht und — so fährt v. Bar fort — «il ne serait pas là où dans une circonstance donnée une dommage injustifiable résulte de l'action des fonctionnaires».[1]

2. Handlungen der Beamten des Staates außerhalb ihrer Kompetenz.

Wie steht es mit der Haftung des Staates für Handlungen seiner Beamten, wenn sie ihre Kompetenz überschritten haben? Besteht eine solche oder nicht? Es ist nun ja zweifellos zuzugeben, daß diese Akte rechtlich genommen keine Staatsakte sind; aber sie sind kraft eines für die Sicherheit des völkerrechtlichen Verkehrs schlechterdings unentbehrlichen und darum durch die internationale Praxis allgemein anerkannten Grundsatzes dem Staate zuzuschreiben, der durch Anstellung oder Amtsübertragung die Möglichkeit geschaffen hatte, daß jene Akte unter staatlicher Deckung vorzunehmen waren. Wohlverstanden handelt es sich hier nur um solche Handlungen, die, wären sie echte Staatshandlungen, als Völkerrechtsverletzungen durch den Staat bewirkt zu betrachten sein würden.

Gerade in dieser Frage gehen aber Praxis und Theorie und die Theoretiker wieder unter sich die entgegengesetzten Wege oftmals. So weist Despagnet[2] eine Verantwortlichkeit des Staates zurück, indem er ausführt: Si l'agent de l'Etat

[1] Revue de droit international, Bd. I, S. 471.

[2] Despagnet, Cours de droit international public, S. 496, II. Aufl., 1899.

est sorti des limites de son mandat, la responsabilité du pays dont il relève est en principe degagée. Il n'en serait différement que si l'Etat 1) approuvait la conduite de ses fonctionnaires ou ne les désavouait pas quand il a connaissance de ses actes injustifiés. 2) Si, prévenu à l'avance il ne prenait pas les précautions nécessaires pour les empêcher ou en arrêter les conséquences.» Ihm schließt sich Pradier-Fodéré[1] an; nach ihm soll der geschädigte Fremde gegen den Beamten sein Recht verfolgen mit den ihm von der Gesetzgebung des Aufenthaltsstaates zur Verfügung gestellten Mitteln: «Quant à l'Etat — so fährt er fort — dont le fonctionnaire est l'agent sa responsabilité reste purement morale: il a rempli tout son devoir en laissant appliquer la législation territoriale à ceux de ses sujets qui ont violé le droit et ont excédé leurs attributions. Aucun Etat ne doit en effet aux sujets étrangers une protection plus étendue que celle qu'il accorderait à ses nationaux. Sa responsabilité deviendrait toute fois effective et directe en cas de complicité ou de déni de justice.»

Eine Milderung des durch die Praxis bestätigten Prinzips der Haftung des Staates für eigenmächtige Handlungen seiner Beamten in Ueberschreitung ihrer Kompetenz suchen manche auf die Weise zu erreichen, indem sie den Staat haften lassen wollen für culpa in eligendo. Wie theoretisch vielverheißend diese Haftung für culpa in eligendo ist, praktisch aber meist wenig Erfolg hat, dafür sei hier beispielshalber der § 831 unseres BGB. herangezogen. Wieviel mehr muß diese Haftung im internationalen Verkehr versagen; wollte man einen strengen Beweis einer Verschuldung des Chefs der Verwaltung bei der

[1] Pradier-Fodéré, Droit international public, S. 331, Bd. I.

Amtsanstellung oder -Uebertragung fordern, so würde man in den meisten Fällen das Recht auf Entschädigung illusorisch machen.

Die Frage der Haftung des Staates für seine Beamten war Gegenstand lebhafter Erörterung auf den Verhandlungen des Institut de droit international zu Neuenburg. Als These war aufgestellt worden: Les étrangers ont droit à un dédommagement lorsqu'ils sont lésés dans leur personne ou dans leur fortune au cours d'une émeute, d'insurrection ou d'une guerre civile si le dommage résulte d'un acte contraire aux lois commis par un agent de l'autorité.[1]

Bei den Beratungen machte Renault geltend, daß, wenn es sich um gesetzwidrige Handlungen eines Beamten handele, doch einfach die Landesgesetze auf diesen Fall anzuwenden sein, zumal der Beamte doch oft nicht wisse, ob er Gefahr laufe einen Fremden oder Staatsangehörigen zu verletzen. Demgegenüber machte v. Bar geltend, daß oft in der Praxis gelegentlich innerer Unruhen ein Beamter seine Machtbefugnisse überschritten habe und daß die Regierung des Geschädigten immer eine Entschädigung verlangt und auch erhalten habe. Dieser besondere Schutz der Fremden erkläre sich leicht. Der Staat könne sich nicht darauf beschränken, dem Geschädigten es zu überlassen, auf dem Rechtswege oder vor den Verwaltungsbehörden gegen den Beamten vorzugehen. Den Staatsangehörigen sei mit diesem Schutze wohl gedient, nicht aber den Fremden; diesen müsse da ein besonderer Schutz gewährt werden, da sie sich in solchen Fällen in einer prekäreren Lage befänden als die Staatsangehörigen. Fänden doch letztere Rückhalt in ihren Landsleuten gegen die Regierung, nähmen

[1] Annuaire de l'Institut, Bd. 18, S. 47

sie doch Teil am politischen Leben, was ihnen doch die Möglichkeit offen lasse, nach dieser Richtung irgendwie ihren Einfluß geltend zu machen. Des weiteren wies noch Brusa auf die so verschiedenartige, oft aber auch garnicht erfolgte Regelung der Haftung des Staates für seine Beamten hin — ein Grund mehr für die Notwendigkeit einer völkerrechtlichen Regelung dieser Frage. Schließlich nahm man die oben zitierte These der völkerrechtlichen Haftung der Regierung für rechtswidrige Handlungen der Beamten in Ueberschreitung ihrer Kompetenz an, nachdem noch Descampes betont hatte, daß oft nur eine Rechtsverfolgung der Beamten zulässig sei mit Genehmigung der Regierung — und stehe es in ihrer Macht diese zu erteilen oder zu versagen nach Belieben, so müsse man im Prinzip sich notwendigerweise mit der Haftung der Regierung in internationaler Beziehung einverstanden erklären.

Diese Erwägungen, sowie die Rücksicht auf die Sicherheit des internationalen Verkehrs, eine der notwendigsten Voraussetzungen für die weitere Entwickelung und Förderung des Lebens der internationalen Gemeinschaft, dürften meines Erachtens wohl ausschlaggebend sein, die Haftung des Staates für Handlungen seiner Funktionäre in Ueberschreitung ihrer Kompetenzschranken, — also Handlungen, die rechtlich genommen eigentlich keine Staatshandlungen mehr sind — anzunehmen. Für eine verschiedenartige Behandlung der Beamten, die den Staat qua Staat und als Fiskus vertreten, ist für mich entscheidend noch die Erwägung, daß der Staat als Fiskus im modernen Kulturstaat meistens unter den Regeln des Privatrechts steht, sich selbst in die von ihm geschaffene Rechtsordnung hineinstellt.

Die Erwägung noch zum Schluß, ob es wünschenswert ist, diese Haftpflicht des Staates zu beschränken oder ganz aufzugeben, wenn es sich handelt um «causae minores» —

nach dem Grundsatze minima non curat praetor — diese Frage möchte ich verneinen. Denn heutigen Tages steht die Ausübung der Staatsgewalt auf allen Gebieten, auf den scheinbar untergeordnetsten, mit dem internationalen Leben in Berührung, und deshalb kann jedes Organ, auch das niederste im engsten Wirkungskreise schließlich mit Angelegenheiten völkerrechtlicher Regelung befaßt sein.

III. Hauptstück.

Haftung des Staates für Handlungen von Individuen.

Wir kommen zum letzten Punkt unserer Untersuchungen: Inwieweit ist eine Regierung haftbar für die Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen in ihren Landen durch Privatpersonen erlitten haben. Daß sich diese Haftung des Staates für Handlungen von Individuen aufs schärfste abhebt von der für Beamte, Organe, haben wir schon oben ausgeführt: Sie beruht hier auf sachlicher, nicht auf persönlicher Grundlage.

1. Zunächst gilt es hier einer falschen Auffassung vorzubeugen, daß der Staat nur für Handlungen seiner Untertanen haftet, und diese Haftung ihren Grund finden könnte in der Zugehörigkeit des Täters zum Staatsverbande. „Dieser frühmittelalterliche Gedanke einer Haftung der Gemeinschaft für ihre Glieder ist dem modernen Völkerrechte fremd.[1] Denselben Gedanken bringt Hartmann [2] zum Ausdruck, wenn er sagt: „Die Regierungen sind nicht minder haftbar auch für die Handlungen von Ausländern, denen sie Aufnahme im Staatsgebiet gewährten und deren Tätigkeit sie nicht genug beauf-

---

[1] Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 325.

[2] Institutionen des praktischen Völkerrechts, 1874, § 90, S. 257.

sichtigten, nicht genug beschränkten.“ Aehnlich Zorn:[1] „Der Staat hat ferner dafür zu sorgen, daß eine Verletzung anderer Staaten nicht durch Personen erfolgt, die seiner Gebietshoheit unterstehen und zwar ohne Unterschied, ob es sich um Staatsangehörige oder Fremde handelt, die sich im Staatsgebiete aufhalten.“ In diesem Grundsatze liegt auch keine unbillige Härte. Denn unbeschadet des Rechtes jedes Mitgliedes der internationalen Gemeinschaft auf Verkehr miteinander, ist es dem einzelnen Staate doch möglich, durch genaue Ueberwachung des Fremdenverkehrs, ordentliche Handhabung der Fremdenpolizei, „lästige Ausländer“ von sich fern zu halten und dadurch evtl. internationalen Verwickelungen zu entgehen. Läßt ein Staat fremde Staatsangehörige zu, so unterstehen sie ja der Territorialhoheit desselben, sind seinen Gesetzen Gehorsam schuldig und machen sie sich mißliebig, so können sie jederzeit außer Landes befördert werden. „Der wesentliche Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung der Staatsangehörigen und derjenigen der Fremden ist ja der, daß der letztere im Staate nur geduldet wird, der erstere dagegen berechtigt ist im Staate zu leben.“[2] Kein Staat ist verpflichtet die Angehörigen eines anderen bei sich aufzunehmen und zu behalten, und der Heimatsstaat muß sie dann wieder bei sich aufnehmen. Als so z. B. vor einigen Jahren viele Juden aus Rußland auswandern mußten und Amerika sich weigerte, sie bei sich aufzunehmen, blieb Rußland schließlich nichts übrig, als sie wieder in sein Gebiet hineinzulassen.

2. Den Ausgangspunkt unserer Betrachtung wählen wir mit dem Satze: Jeder hat nur für seine eigene Tat (Handeln oder Unterlassen) einzustehen, das Individuum für die seine,

---

[1] Zorn, Völkerrecht, S. 156; vgl. auch Gareis, S. 186.
[2] Laband, im Handbuch des öffentl. Rechts, S. 33, III. Aufl.

die Staaten für ihre. Darunter könnte nun verstanden werden, daß auch das Individuum Subjekt eines völkerrechtlichen Deliktes, daß auch der Einzelne Träger völkerrechtlicher Verbindlichkeiten sein kann, denn es handelt sich ja für uns hier doch nur um die völkerrechtliche Verantwortlichkeit, um die völkerrechtliche Haftung. Dagegen müssen wir mit aller Entschiedenheit betonen: „Subjekt des völkerrechtlichen Deliktes, mithin Träger der durch dieses begründeten Verantwortlichkeit ist nur der Staat selbst und zwar auch dann, wenn er für Handlungen von Individuen haftet."[1] Denn Rechtssubjekt, d. h. Träger von Rechten und Verbindlichkeiten kann nur ein Staat sein. Nur der Staat ist rechtsfähig, ist geschäfts- ist deliktsfähig im Völkerrecht. Nun spricht man ja wohl von sog. Delikten gegen das Völkerrecht (feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten nach der Terminologie unseres RStr.GB.), als deren Täter nur einzelne Privatpersonen in Betracht kommen können; solche Verbrechen gegen das Völkerrecht gibt es aber nicht. Denn ist der Einzelne vom Standpunkte einer die Staaten als solche verbindenden Rechtsgemeinschaft unfähig, Träger eigener, von dieser Gemeinschaft ausgehender Rechte und Pflichten zu sein, ist das Individuum nur Objekt, nicht Subjekt völkerrechtlicher Pflichten, so ist es undenkbar, daß eine Norm des Völkerrechts von Einzelnen übertreten werde. Bei diesen sog. Delikten gegen das Völkerrecht handelt es sich um Delikte, wie sie die nationalen Strafgesetzbücher aufzustellen pflegen, der Einzelne übertritt nur eine innerstaatliche Norm, nie eine solche des Völkerrechts — und somit ist als Träger des durch Delikt entstandenen Strafanspruches stets nur der Staat, der die verletzte Norm aufgestellt hat, niemals ein fremder Staat anzusehen.

[1] Liszt, Völkerrecht, § 24.

3. Nun kann, wie Triepel zeigt, aus Handlungen von Individuen eine doppelte Haftung entstehen. Zunächst eine Pflicht dem verletzten Staate, der ja auch in seinen Angehörigen verletzt werden kann, Genugtuung zu verschaffen. Diese ist nicht Inhalt einer Deliktsobligation, sie entsteht auch ohne Schuld, sie ist nicht Ausgleich oder Ersatz eines Schadens, sie ist vielmehr Beschwichtigung des durch die Tat verletzten Gefühles des Auslandes.[1] Zum anderen haben wir eine Pflicht zur Reparation und diese dürfte uns hier allein interessieren.

4. Wir haben oben gesagt: Jeder hat nur für seine eigene Tat einzustehen. Wie kommt es, daß der Staat einstehen muß für Handlungen seiner Individuen? Die Antwort gibt uns Grotius, in dem er in ausgesprochener Anlehnung an bekannte Grundsätze des Römischen Rechts klar und scharf die Theorie formulierte: Niemand, also auch der Staat nicht, haftet für fremde Tat, ohne eigene Schuld. «Communitas ut alia ita civilis non tenetur ex facto singulorum sine facto suo aut ommissione.»[2]

a) Eine solche Schuld lädt nun der Staat zunächst durch Anstiftung, schädlichen Rat, Beihilfe oder ähnliches auf sich. Welche Gründe für eine Regierung maßgebend sein können, innere Unruhen gegen Fremde hervorzurufen oder zu unterstützen, ob inner- oder außerpolitische, mag hier dahingestellt sein. Jedenfalls sind Fälle vorgekommen, wo die Regierung eines Landes die Inländer zu Gewalttätigkeiten gegen Ausländer aufreizte und diese dann von dem leidenschaftlich erregten Pöbel geschädigt wurden. Daß ein solches Verhalten einer Regierung ein völkerrechtliches Delikt ist, unterliegt

[1] Triepel, l. c., S. 335.
[2] Grotius, de jure belli ac pacis, II 21, § 2.

keinem Zweifel. Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten, den Fremden, denen sie den Zutritt zu ihrem Gebiet gestatten, den erforderlichen Schutz für ihre Person und Rechte zu gewähren. Erfüllt die Regierung diese Pflicht nicht, ja ruft sie sogar fremdenfeindliche Bewegungen hervor oder unterstützt sie solche, so hat sie eben auch die Folgen zu tragen. Die Geschädigten haben in solchen Fällen rechtliche Ansprüche auf Entschädigung, d. h. streng juristisch nicht sie, sondern ihr Heimatsstaat, denn nur Staaten sind ja Völkerrechtssubjekte, nur gegen sie und ihnen können rechtliche Ansprüche bestehen, bzw. zustehen.

Wollte ein Staat in einem solchen Falle seine Haftung ablehnen, indem er sich darauf beriefe, doch noch alles Erforderliche getan zu haben, zur Abwendung der Folgen, so würde er wider Treu und Glauben handeln, da — wie oben ausgeführt — diese Norm des Verhaltens wie im Verkehr von Individuum zu Individuum, so auch in dem der Staaten untereinander Geltung beansprucht. Vattel, der diese Frage nach der Haftung des Staates für Individuen eingehend untersucht, kommt zu demselben Resultat: «Enfin il est un autre cas où la nation est coupable en général des attentats de ses membres. C'est lorsque par ses moeurs, par les maximes de son gouvernement, elle accoutume, elle autorise les citoyens à piller et maltraiter indifferement les étrangers etc. etc.»[1] Aehnlich äußert sich Wolff:[2] «Si civis gentis unius civem gentis alterius laedit proprio aussu aut quomodocumque eidem injuriam facit, id genti imputari nequit, nisi factum laedentis aut injuriam inferentis ratihabeat vel approbet Rector civitatis. § 316.

[1] Vattel, Droit des gens. II. cap. 6, § 78.
[2] Wolff, jus gentium, § 314.

Si Rector civitatis, cuius membrum est pars laedeus, factum laedentis aut injuriam inferentis civi alterius gentis ratihabeat vel approbet, gens, de qua est pars laedeus, ipsa laesisse aut injuriam intulisse putanda est.» Ein Fall, der uns Deutsche besonders angeht, weil er, wenn auch nicht der Grund, so doch die günstige Veranlassung zur Besetzung unseres Schutzgebietes Kiautschou bildete, sei hier mitgeteilt. Am 5. November 1897 wurden bekanntlich in der chinesischen Provinz Schantung die deutschen Missionare Nies und Heule ermordet. Glaubte man anfangs, daß es sich um eine Gewalttat von Banditen handelte, so brach doch allmählich die Ueberzeugung Bahn, daß einflußreiche Persönlichkeiten dem Verbrechen nicht ferne standen. Von dem darauf bezüglichen Material sei hier einiges mitgeteilt. So lautete es in einem Bericht des Missionshauses Steyl an die „Kölnische Volkszeitung": „Die Untat ist nicht von der Da-dau-hui-Sekte vollbracht, sondern von dem durch einflußreiche, christenfeindliche Persönlichkeiten aufgehetzten Pöbel von Jendschusu". Ebenso wurde der „Frankfurter Zeitung" aus London berichtet, daß die Gewalttat nicht das Werk von Banditen ist, sondern durch den Gouverneur Lipingheng angestiftet wurde, ehe dieser nach Szetschuan abreiste, für welche Provinz er zum Vizekönig ernannt war.[1] Des weiteren sei noch eine Mitteilung an die „Kölnische Zeitung" erwähnt, entnommen der China Gazette aus Shanghai: „Nach uns zugegangenen zuverlässigen Nachrichten handelten diese sogenannten Räuber lediglich auf den Wink des Gouverneurs Lipingheng. Er wollte vor seiner Abreise nach Szetschuan seinen gehaßten Feinden, den fremden Teufeln noch einen Fußtritt versetzen". Diese Ansicht wurde auch von der deutschen Regierung geteilt; wenigstens spricht dafür eine

---

[1] Vgl. Norddeutsche Allgem. Zeitung vom 18. XI. 1897.

Aeußerung des Prinzen v. Arenberg im deutschen Reichstag am 11. Februar 1898, wo er ausführte: „Während die Missionare in Shantung — ich möchte sagen — einem politischen Krawall zum Opfer gefallen sind, handelt es sich . . .". Damit sollte doch wohl gesagt sein, daß die Behörden eben dem Verbrechen nicht fern standen. Sollte diese Auffassung nicht richtig sein, so würde sich doch eine Haftung der Regierung daraus ergeben, daß sie jedenfalls nichts getan hat zum Schutze der angegriffenen Missionare — doch darauf kommen wir noch zu sprechen.

b) Wesentlich anders verhält es sich, wenn der Staat weder durch Anstiftung, schädlichen Rat oder Beihilfe eine Schuld auf sich lädt, sondern dem von Individuen gegen fremde Staatsangehörige z. Zt. innerer Unruhen begangenen Verbrechen gänzlich fernsteht. «Si civis gentis unius civem gentis alterius laedit proprio ausu aut quomodocumque eidem injuriam facit, id genti imputari nequit. Etenim quod civis proprio ausu facit respectu gentis, cuius civis est, factum alienum est, propterea quod civis unus et gens universa non sunt eademque persona: quod per se patet.»[1] Wie sollten wir hier zu einer Haftung des Staates gelangen, ohne gegen das Dogma: keine Haftung ohne eigenes Verschulden zu verstoßen. Es ist selbst für die beste Regierung ein Ding der Unmöglichkeit, ihre Untertanen jederzeit zur Achtung von Recht und Billigkeit anzuhalten. Es wäre also ungerecht, wollte man einem Staate jede Handlung seiner Bürger zurechnen. «Nam quantas cumque comminationes adhibeat civitas, semper tamen penes civium voluntatem naturalis libertas faciendi relinquitur, sic ut nullo modo singulorum facta possit praestare civitas (Maxime cum

[1] Wolff, Jus gentium, S. 314.

aliud sit civitas, aliud sint singuli)» so Pufendorf.[1] Auch Vattel[2] betont dies scharf: «Cependant comme il est impossible à l'Etat le mieux réglé, au souverain le plus vigilant et le plus absolu, de modérer à sa volonté toutes les actions de ses sujets, de les contenir en toute occasion dans la plus exacte obéissance, il serait injuste d'imputer à la nation ou au souverain toutes les fautes des citoyens. On ne peut donc dire, en général, que l'on a reçu une injure d'une nation, parce qu'on l'aura reçue de quelqu'un de ses membres. Nicht umsonst hebt Vattel dies scharf hervor, er wollte damit dem entgegentreten, was Burlamalqui in seinen Principes du droit publique ausführte — insbesondere der von diesem aufgestellten Präsumption. Burlamacqui[3] führt aus: «Au reste, on peut remarquer ici, que dans les sociétés civiles, lorsque quelqu'un de ses citoyens a fait du mal à quelque Etranger, on s'en prend quelquefois à tout le corps de l'Etat; mais pour donner lieu à cette espèce d'imputation, il faut nécessairement supposer l'une de ces deux choses: ou que les Souverains ont souffert que l'on fit tort à l'Etranger ou .... Sur le premier cas il faut poser pour maxime qu'un souverain qui ayant connaissance des crimes de ses sujets et qui d'ailleurs pouvant et devant l'empêcher ne le fait pas, se rend lui-même, coupable parce qu'il a consenti à l'action mauvaise qu'il l'aisse commettre .... Or on présume qu'un souverain sait tout ce que ses sujets font tous les jours d'une manière ouverte et sans se cacher». Aehnlich begründet Pufendorf[4] die Haftpflicht des Staates: Für ihn sind Voraussetzung «patientia et

[1] De jure naturae ac gentium l. VIII. cap. 6 de jure belli.
[2] Vattel, Droit des gents II cap 6. § 73.
[3] Principes, Partie IV cap. III. §§ 20 ff. Amsterdam 1751.
[4] L. c. l. VIII cap. 6.

receptus: de patientia ita est habendum: qui scit delinqui idemque prohibere citra probabile periculum gravioris mali potest — dieser Satz schränkt allerdings ein — et tenetur, is ipse deliquisse censetur. Sciri autem a rectoribus civitatum praesumuntur, quae a subditis aperte et frequenter patrantur.» Dem Staat ist damit ja der Gegenbeweis aufgelassen, erbringt er ihn, so ist er seiner Haftung frei.

Als herrschende Ansicht in der Theorie und durch die Praxis bestätigt, finden wir diejenige, nach der es zur Begründung der Haftpflicht des Staates noch einer zur Verletzung durch den Einzelnen hinzutretenden Verschuldung seitens des Staates bedarf. Grotius, Pufendorf, Burlamacqui haben wir diese Ansicht vertreten sehen. Näher ausgeführt wird sie von Vattel. Er betont zunächst: La Nation ou le Souverain ne doit point souffrir que ses citoyens fassent injure aux sujets d'une autre Etat.[1] Nachdem er sodann die Meinung abgewiesen hat, als ob alle Handlungen von Privaten dem Staate zuzurechnen seien, fährt er fort: Et puisque celui-ci ne doit point souffrir que ses sujets molestent les sujets d'autrui, il doit obliger le coupable à réparer le dommage. Le souverain qui refuse de faire réparer le dommage causé par un sujet ou de punir le coupable se rend en quelque façon complice de l'injure ut en devient responsable.»[2]

Ihm schließt sich Günther[3] an: „Nicht alle Unternehmungen einzelner Untertanen sind indes als Handlungen der ganzen Nation anzusehen und ihr zur Last zu legen. Ob und inwieweit ein solches geschehen könne, kommt auf den Anteil an, den man dieser dabei zuschreiben kann. Wenn daher ein Mitglied

[1] Vattel, Droit des gens. l. c. § 72.

[2] Vattel, l. c. §§ 76, 77.

[3] Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten, nach Vernunft, Verträgen und Herkommen mit Anwendung auf die deutschen Reichsstände 1792.

derselben gegen eine andere Nation etwas vorgenommen, das Volk oder dessen Regent aber ihm solches weder geheißen oder Anleitung dazu gegeben haben, noch nachher genehmigt oder auf irgend eine Art sich desselben teilhaftig gemacht hat, ihm auch keine Schuld oder Nachlässigkeit zum Vorwurf gereicht, daß sie nämlich die Handlungen durch zweckmäßige Vorkehrungen hätten verhindern sollen und können, so findet auch keine Zurechnung gegen dieselbe statt. Indes ist die Nation, deren Mitglied er ist, wenn das rechtswidrige Unternehmen außer dem Territorium des andern Volkes geschehen ist oder er sich vor der Bestrafung aus demselben entfernt hat, allerdings verbunden, die gebührende Ahnung an ihm zu vollstrecken und den aus seinen Gütern möglichen Ersatz zu bewirken oder auszuliefern, weil die Verweigerung der Strafe eine stillschweigende Genehmigung des Vergehens in sich schließen würde."

5. Sehen wir näher zu, so ergibt sich aus den angeführten Stellen, daß, seitdem Grotius in der Unterlassung einer Reaktion gegen jene Missetäter eine besondere Art der Teilnahme erblickt hatte, es zum feststehenden Dogma wurde: Der Staat, der den Delinquenten unbehelligt lasse, mache sich nachträglich zum Mitschuldigen oder doch „gewissermaßen" zum Mitschuldigen, es entstehe eine gewisse Solidarität zwischen Staatsgewalt und Missetäter[1] — sei es nun daß man in der Untätigkeit des Staates eine Verteidigung oder eine stillschweigende Billigung oder eine Genehmigung der Tat erblickte. Wird nun der Staat durch seine Indolenz gegenüber dem vollendeten Delikt zum Teilnehmer an diesem, so trifft ihn auch dafür die Verantwortung gegenüber dem verletzten Staat; jetzt, aber jetzt erst ist er haftbar für das Delikt. (Vattel II, 6 § 77, Martens I, S. 430. Pradier-Fodéré I, S. 336. Piéde-

[1] So von Martens-Bergbohm I, 430.

lièvre I, S. 320.) Somit ist dann die Verbindung hergestellt mit dem romanistischen Prinzip, keine Haftung ohne Schuld auch für fremde Tat.

Auch bei einer ganzen Reihe neuerer Theoretiker findet sich gerade diese Erwägung, daß der Staat durch Unterlassung einer Reaktion gegen die Missetäter sich eine besonderen Art der Teilnahme an der Tat schuldig macht. So seien einige hier angeführt.

Calvo:[1] L'Etat qui tolère que ses ressortissants immédiats manquent à une nation étrangère se rend moralement complice de leurs écarts et engage sa responsabilité personelle. Pradier-Fodéré[2] äußert sich dahin: En somme les actes privés de nationaux n'engagent pas en principe la responsabilité de l'Etat auquel ces nationaux appartiennent, mais l'Etat dont le gouvernement approuve et ratifie les actes de ses ressortissants ou qui refuse de réparer le dommage causé par un de ses sujets devient en quelque sorte l'auteur de l'injure commise, se rend comme complice de l'offense, etc. etc. Des weiteren sei nach Despagnet[3] angeführt: Quand l'acte préjudiciable est commis par de simples particuliers, la responsabilité ne peut incomber à l'Etat auquel il appartient que s'il s'associe à leur conduite. v. Holtzendorf[4] führt in dieser Hinsicht folgendes aus: „Somit ergibt sich, daß von Zeiten inneren oder äußeren Krieges abgesehen, zu Friedenszeiten Staatsregierungen für internationale Rechtsverletzungen ihrer Untertanen nur dann haften, wenn die innerhalb ihres Gebietes begangenen Schadenszufügungen im einzelnen Fall vorauszusehen, durch rechtzeitige Hilfe abzuwenden

---

[1] Le droit international, S. 133.
[2] Droit international public I, S. 334.
[3] Cours de droit international public. § 474.
[4] Handbuch des Völkerrechts. Bd. I, S. 72.

oder durch öffentliche Warnung doch vermeidlich zu machen waren, neben der Schuld der handelnden Missetäter, also eine kollektive Schuld der Regierung vorliegt." Robert v. Mohl[1] ist es, der schon auf die falsche Auffassung einer Mitschuld des Staates an der Missetat des Individuums aufmerksam machte. Scharf kritisiert Triepel[2] diese Auffassung: „Diese Theorie leidet an einem doppelten Fehler. Sie dichtet dem Staate eine Teilnahme an, die für ein unbefangenes Auge schlechterdings nicht zu erkennen ist. Denn selbst einmal zugegeben, es sei die Unterlassung der Reaktion gegen die Delinquenten wirklich eine Billigung seines Verhaltens, so ist doch Billigung keine Teilnahme. Wo in aller Welt nennt man den, der einen Missetäter nicht züchtigt den Genossen seiner Tat. Dazu aber stellt man ganz unzulässiger Weise das Individuum mit dem Staat in eine Rechtsordnung hinein, der sie keinesfalls beide unterworfen sein können. Läßt man nämlich das Individuum durch seinen Angriff die Normen des verletzten Staates übertreten und stempelt man den Staat des Delinquenten zu seinem Gehilfen, so müßten sich jene Normen, was sie zweifellos nicht tun, auch an diesen Staat richten. Uebertritt aber das Individuum beim Angriff auf den Nachbarstaat auch die Normen seines Staates, so käme man auf jenem Wege zu der absurden Folgerung, der Staat mache sich durch Nichtanwendung eines für den Fall der Normübertretung gegebenen Strafgesetzes zum Komplicen des Täters. So bliebe nur übrig, Individuum und Staat einer sie beide umspannenden völkerrechtlichen Ordnung zu unterstellen, ein unmöglicher Gedanke."

Aber damit fällt noch nicht unsere Behauptung, daß — um zu einer Haftung des Staates zu gelangen — zu der Ver-

---

[1] Staatsrecht u. Völkerrecht, I, S. 674.
[2] Völkerrecht u. Landesrecht, S. 328.

letzung durch den Einzelnen ein Verschulden des Staates hinzukommen müsse. Es frägt sich nur, ob das Verschulden des Staates auf eine Stufe zu stellen ist mit dem des Individuums, ob eine Kollektivschuld, eine irgendwie geartete Teilnahme des Staates am Vergehen des Individuums vorliegt. Dies ist nicht der Fall. Es kann nur eine eigene selbständige Schuld des Staates vorliegen. Das Individuum verletzt rechtswidrig und schuldhaft fremde Staatsangehörige und trägt die Verantwortlichkeit dafür: eine eigene Schuld lädt der Staat auf sich und übernimmt die Verantwortlichkeit, wenn er nicht das seinerseits Erforderliche und vernünftigem Ermessen nach Mögliche getan hat, solchen Missetaten vorzubeugen oder, wenn sie begangen sind, sie zu sühnen. Der Staat haftet nicht direkt für Verbrechen der seiner Gebietshoheit unterstehenden Individuen, er haftet vielmehr für Verletzung ihm spezifischer, durch seine Mitgliedschaft an der internationalen Gemeinschaft einmal und ihm als Staat zum anderen obliegender Pflichten, den ihm unterworfenen Personen, Schutz ihrer Person und ihres Vermögens angedeihen zu lassen. Nicht eine besondere Art der Teilnahme des Staates am Delikt des Individuums liegt vor, wenn der Staat diese seine Schutzpflicht verletzt, sondern ein selbständiges Delikt des Staates und für dieses haftet er natürlich. So in dem oben erwähnten Beispiel der Ermordung deutscher Missionare. Sollte es nicht der Fall sein, daß einflußreiche Personen das Volk aufgehetzt hätten, so würde sich doch die Haftung Chinas ergeben, da erwiesenermaßen die Mandarinen, die Beamten, durch die der Saat handelt, die er zu diesem Zwecke mit Organschaft bekleidet, nichts taten, um den Exzessen des Pöbels Einhalt zu gebieten, sie nicht die geringsten Maßregeln zum Schutze der angegriffenen Europäer tatkräftig ergriffen.

v. Liszt[1] nennt in seinem Lehrbuch des Völkerrechts den

[1] § 24.

Staat „mittelbares" Deliktssubjekt, wenn der Staat die Bestrafung oder Hinderung völkerrechtswidrig unterläßt. Damit ist ja zugegeben, daß es für den Staat eine Pflicht gibt — eine völkerrechtliche — den Fremden in ihrer Person und ihren Rechten den erforderlichen Schutz angedeihen zu lassen. Dieser muß, wie Heilborn[1] ausführt, in zwiefacher Weise gewährt werden:

1. „Vorbeugung durch Schaffung der erforderlichen Grundlagen im Wege der Gesetzgebung und Verwaltung durch tatsächliche Abwendung von Gefahren.

2. Zurückdämmend, indem er dafür sorgt, daß vorgekommene Angriffe und Verletzungen strafrechtlich geahndet, daß auf zivilprozessualem Wege und administrativem dem Fremden Recht werde wie dem Einheimischen."

Der v. Liszt'sche Ausdruck ist sehr wohl zu verwerten, nur muß man sich davor hüten, ihn so aufzufassen, als ob der Staat durch seine Unterlassung teilnehme am Delikt des Individuums. Er begeht vielmehr dann ein selbständiges völkerrechtliches Delikt, als dessen Subjekt man ihn mittelbar nur insofern bezeichnen kann, als die Begehung eines Deliktes durch den Untertanen für den Staat erst die Möglichkeit schafft, durch Nicht-Vorbeugen oder Unterlassung der Reaktion gegen dasselbe, seinerseits, eine selbständige Schuld auf sich zu laden, ein selbständiges Delikt zu begehen durch Verletzung einer völkerrechtlichen Norm, die ihm eben die Verhinderung solcher Verbrechen oder Reaktion gegen das begangene Delikt gebietet, und für Ersatz des Schadens zu sorgen, falls die Voraussetzungen dazu vorliegen.

Sehen wir uns nach Beispielen um, die diese Auffassung

---

[1] In der Enzyklopädie für Rechtswissenschaft von Holtzendorff, besorgt von Kohler, VI. Aufl. 1904.

rechtfertigen, so bietet die Geschichte deren genügend, unter anderen seien zwei als besonders charakteristisch hier angeführt, der Fall Aigues-Mortes und New-Orleans.

Ziehen wir zunächst den Fall Aigues-Mortes in den Kreis unserer Betrachtung. Der Tatbestand ist folgender:[1] Am 17. August 1893 gerieten französische und italienische Arbeiter, die in Aigues-Mortes von der Compagnie des Salins du Midi beschäftigt waren, in Streit. Die Bevölkerung mischte sich ein und der Zwist entwickelte sich zu einer Schlägerei großen Stils; eine Anzahl Franzosen wurde verwundet, 7 Italiener getötet und 26 mehr oder minder schwer verletzt. Erst nachdem Truppen aufgeboten waren, konnte die Ruhe und Ordnung wiederhergestellt werden. Die französische Regierung zögerte nicht, auf die sofort erhobenen Vorstellungen der italienischen Regierung hin, durch ihren Minister ihr Bedauern ob des Vorfalls ausdrücken zu lassen. Aber auch die italienische Bevölkerung nahm lebhaften Anteil an dem Vorgang und legte ihr Interesse ziemlich unzweideutig in Tumultszenen vor dem Gesandtschaftshotel in Rom, sowie den Konsulaten in Genua und Neapel an den Tag. Darauf erhob die französische Regierung Vorstellungen bei der italienischen, die ebenfalls ihr Bedauern ausdrückte. Aber damit war beiden Teilen nicht weiter gedient, die eine Regierung verlangte von der anderen Entschädigung. Untersuchen wir zunächst die Forderungen der italienischen Regierung und ob eine Entschädigungspflicht der französischen Regierung bestand. Auszugehen wird dabei sein von folgender Erwägung: Personen, die sich in einem fremden Lande niederlassen, haben Anspruch auf Schutz ihrer Person und ihres Vermögens wie die Staatsangehörigen daselbst, keinen größeren. Darum müssen die Opfer eines Angriffs darauf rechnen, daß

[1] Revue de droit international public, I, S. 171 ff.

die Regierung des Landes gegen die Angreifer mit den gesetzlichen Mitteln vorgeht; einen Anspruch auf Entschädigung haben sie gegen die Angreifer, soweit diese den Schaden verschuldet und verursacht haben. Einen Anspruch dieser Art gegen den Staat, dem jene angehören, haben sie zuvörderst garnicht: car l'autorité d'un Etat sur ses nationaux n'est pas telle, qu'on doive considérer comme son fait les actes accomplis par eux.[1] Die Regierung ist zu einer Entschädigung erst verpflichtet, wenn ihr ein Verschulden zur Last fällt, sie hat z. B. nicht die nötigen Vorsichtsmaßregeln getroffen oder hat die Gewalttaten nicht verhindert oder bestraft oder ihre Gerichte haben die Klagen der geschädigten Fremden wegen ihrer Eigenschaft als Ausländer abgewiesen oder garnicht zugelassen. Die französische Regierung konnte die Streitigkeiten nicht voraussehen, sie ergriff, als sie einmal zum Ausbruch gekommen waren, die erforderlichen Maßregeln, sie ging gerichtlich gegen die Delinquenten vor, die allerdings freigesprochen wurden: Sie tat damit alles, was sie tun konnte und mußte, zu einer Entschädigung war sie nicht verpflichtet.

Ebensowenig war es aber auch die italienische Regierung: Hatte sie doch beim Bekanntwerden des Vorfalls und in der Befürchtung, daß Tumultszenen entstehen könnten, den Platz Farnese in Rom, wo das französische Gesandtschaftshotel lag, sperren lassen. Dennoch drang die Menschenmenge dorthin und ließ sich allerhand Ausschreitungen zu schulden kommen. Auch die italienische Regierung hatte somit getan, was sie vernünftigerweise tun konnte, auch sie ist von einer Schuld freizusprechen, auch sie war nicht verpflichtet, eine Entschädigung zu zahlen.

Um jedoch den für beide Parteien gleich peinlichen Vorfall

---

[1] Revue de droit international public, I, S. 176.

aus der Welt zu schaffen, einigten sich die Regierungen beider Staaten dahin, den Opfern der Ausschreitungen und Exzesse Entschädigungen zu gewähren, die französische stellte der italienischen 420 000 Fr., letztere der ersteren 20 000 Fr. zur Verfügung. Aber wohlverstanden betonten beide, daß die Entschädigungen nur aus Höflichkeit und Humanität gewährt würden. So erklärte Develle dem italienischen Gesandten:[1] Dans une pensée d'humanité le gouvernement de la République était disposé à allouer un subside aux Italiens, victimes des événements du mois d'août. Das Kabinett in Rom äußerte sich in ähnlicher Weise gegenüber dem französischen Vertreter.

Anderer Ansicht ist in dieser Frage der Entschädigung fremder Staatsangehöriger für die gelegentlich innerer Unruhen erlittenen Verlusten und Schäden v. Bar:[2] Chaque fois que des étrangers sont lésés comme tels c'est une obligation internationale d'indemniser les victimes et pour que cette obligation existe, il n'est pas du tout nécessaire qu'on preuve que le gouvernement ou les autorités ont commis une négligence ou une faute. Auch auf den Verhandlungen des Institut de droit international auf der Sitzung zu Neuenburg 1900 wurde diese Frage aufgeworfen und im Sinne v. Bars die These angenommen: Les étrangers ont un droit à un dédommagement, lorsque l'acte dont ils ont souffert est dirigé contre les étrangers comme tels en général ou contre ceux-ci comme ressortissants d'un Etat déterminé. Daß auch die Unruhen in Aigues-Mortes eine Folge der in der Bevölkerung allgemein herrschenden Mißstimmung gegen die italienischen Arbeiter war, ist bekannte Tatsache. Doch möchte ich die Ansicht von Bars nicht teilen, mich hier vielmehr

---

[1] Revue de droit international public, I, S. 174.
[2] Revue de droit international, Bd. I, S. 471.

dem Verfasser des Artikels in der Revue anschließen:[1] Un Etat ne saurait être engagée par les actes de simples particuliers — mögen die gegen die Fremden als solche gerichtet sein oder nicht.

Ob die inneren Unruhen sich besonders oder ausschließlich gegen Ausländer richten, diese Tatsache allein kann an und für sich die Haftung des Staates nicht begründen. Solche fremdenfeindliche Bewegungen sind oft die Wirkung imponderabler Faktoren des gesamten nationalen und politischen Lebens, kann der Staat, die Regierung diese aber ausschalten? Es werden zweifellos — wenn solche Strömungen in der Bevölkerung herrschen — an ihn größere Anforderungen gestellt, um seinen Pflichten gegen die internationale Gemeinschaft, insbesondere derjenigen, den betreffenden Fremden den nötigen Schutz ihrer Person und ihres Vermögens zu gewähren. Aber der Staat kann doch auch in solchen Fällen nur das tun, was man erfahrungsgemäß und vernünftigerweise erwarten kann; tut er das nicht, unterstützt er durch seine Indolenz solche Bewegungen, so ist zweifellos seine Verantwortlichkeit und Haftung begründet. Aber, wie gesagt, erst durch sein schuldhaftes Verhalten, nicht schon durch die Tatsache, daß die Bewegung contre les étrangers comme tels gerichtet war.

Eine wesentlich andere Entscheidung wird sich ergeben bei dem anderen Fall, dessen Betrachtung wir uns jetzt zuwenden wollen: dem Fall New-Orleans im Jahre 1891. Folgender Tatbestand liegt ihm zugrunde.[2] Mehrere in New-Orleans ansässige Italiener waren der Ermordung des Polizeipräfekten Henessy daselbst angeklagt, aber von den Geschworenen freigesprochen worden. Die schon erregte Stimmung des Volkes

---

[1] Revue de droit international public, I, S. 176.
[2] Revue de droit international privé, Bd. 15, S. 1147 ff.

wurde noch erregter beim Bekanntwerden dieses Freispruches. In Tageszeitungen wurde eine Revision des Urteils verlangt und tendenziöse Hetzartikel aller Art erschienen, nicht ohne ihren Eindruck auf die Bevölkerung zu verfehlen. Mit Rücksicht darauf ließ man die Freigesprochenen im Gefängnis, um sie vor der Wut des Volkes zu schützen. Der italienische Konsul wandte sich sofort an die lokalen Behörden, die nichts tun zu können vorgaben. Auf die weitere Vorstellung des Konsuls beim Gouverneur, für die Sicherheit der Italiener Sorge zu tragen durch Anordnung entsprechender energischer Maßregeln, ward ihm zur Antwort, ohne Zustimmung und Ersuchen des Syndikus könne man nichts vornehmen. Bald darauf war auch schon das Gefängnis erbrochen und der italienische Konsul, der sofort auf den Schauplatz der Tat geeilt war, fand nur noch die Leichen seiner gelynchten Landsleute. Diese im offiziellen Berichte des Konsuls an die italienische Regierung enthaltenen Tatsachen konnte die amerikanische Regierung nur zugeben. Die beiden Regierungen traten in langwierige Unterhandlungen über die Verpflichtung Amerikas zu einer Entschädigung an die Hinterbliebenen der Ermordeten. Eine solche ward auch geleistet und dem italienischen Gesandten das Telegramm mitgeteilt, worin der Präsident der Vereinigten Staaten den Behörden seinen Tadel ausspricht, daß sie es unterlassen hatten die nach Lage der Sache gebotenen Schutzmaßregeln zu ergreifen und dadurch das Leben der Italiener eben gefährdet hätten.

Auch in diesem Falle will v. Bar ein Recht der Geschädigten auf Entschädigung unterstützen, weil sie in ihrer Eigenschaft als Ausländer das Opfer der erregten Bevölkerung gewesen seien. Es ist nun zweifellos, daß die Erregung nicht nur wegen der Freisprechung gerade dieser angeklagten Italiener bestand, vielmehr herrschte eine allgemeine feindliche

Stimmung gegen diese italienischen Eingewanderten, wie sie sich z. B. zeigte in einer Aeußerung eines Blattes:[1] Les Etats-Unis doivent rejeter en bloc les immigrants vomis par le détroit de Gibraltar etc. etc.

Sehr in den Vordergrund der Erörterung trat die Frage der Verantwortlichkeit der Staaten im Jahre 1900, als die Gesandten und Untertanen fremder Mächte in China durch den Boxer Aufstand geschädigt waren. China mußte damals Entschädigungen zahlen und mit Recht, denn die Regierung hatte es unterlassen, die zum Schutze der Fremden erforderlichen Maßregeln zu treffen. Dafür sei einiges Material herbeigebracht. So schrieb der deutsche Gesandte in Peking im Bericht an den Reichskanzler:[2] „Trotz der fortgesetzten eindringlichen Mahnungen und ernstlichen Verwarnungen des diplomatischen Korps ließ die hiesige Regierung weder den Willen noch den Versuch erkennen, diesen fremdenfeindlichen Ausschreitungen Einhalt zu tun"; und weiterhin: „Dagegen ist die Wirkung, welche ihr (der Boxer) ungestraftes Vorgehen gegen Christen, Fremde und deren Einrichtungen auf die weiteren Volksschichten ausübt keineswegs zu unterschätzen. Die Kaiserin-Witwe hat sich mit der ihr ergebenen und um die Person des jungen Thronfolgers gruppierten Partei dem Treiben der Boxer gegenüber unverkennbar nachsichtig gezeigt und ihre Ausbreitung entweder aus Nachlässigkeit oder geflissentlich gefördert. Die letzten beiden bereits unter dem Drucke der Ereignisse erlassenen kaiserlichen Edikte sind so knieschwach und zweideutig, daß ihre Veröffentlichung schädlich wirken mußte, indem die kaiserliche Behauptung, daß es unter den Boxern gute und schlechte Leute gäbe, von allen Anhängern naturgemäß in ersterem Sinne auf ihre

[1] Revue de droit international privé. S. 1147.

[2] Staatsarchiv von Aegidi u. Klauhod 1900 Nr. 12222.

Person angewandt wird. China ist jedoch stets ein aufnahmefähiger Boden für die Saat der fremdenaustreibenden Politik gewesen und das unbekümmerte und unbestrafte Vorgehen der Boxer gegen die mit dem Ausland identifizierten Eisenbahnunternehmungen wird die Propaganda der Tat erstarken lassen."

Diese Haltung der chinesischen Regierung betonte auch der Reichskanzler in seinem Rundschreiben an die verbündeten Regierungen vom 11. Juli 1900: „Trotz der Vorstellung der diplomatischen Vertreter zögerte die Regierung, die Sekten der „Roten Faust" und des „Großen Messers" durch Edikt für staatsgefährlich und fremdenfeindlich zu erklären und dessen Mitglieder als dem Gesetze verfallen zu bezeichnen. Der Tsungli-Yamen ließ erst nach langem Verhandeln die Veröffentlichung erfolgen, die unheilvolle Wirkung des offenbaren Mangels an gutem Willen und Lässigkeit der Pekinger Zentralregierung blieb nicht aus. Das endlich ergangene Edikt hatte keinen sichtbaren Erfolg."[1]

Hatte somit die chinesische Regierung durch ihr Verhalten — trotz eindringlicher Mahnungen und Vorstellungen seitens der Vertreter der Mächte in Peking — die Bewegung gefördert, schuldhafter Weise ihre Pflichten zum Schutze der Fremden vernachlässigt, so mußte sie eben dafür auch einstehen und Entschädigungen zahlen für die von den Boxern angerichteten Schäden. So hieß es im Art. 6 der Note der Mächte an die chinesische Regierung vom 20. Dezember 1900:[2] Eine entsprechende Entschädigung soll gezahlt werden an die Staaten, Gesellschaften und Einzelpersonen, ebenso an die Chinesen, die Unbill erfahren haben, weil sie bei Fremden in Diensten standen.

---

[1] Europäischer Geschichts-Kalender 1900, S. 102.
[2] Europäischer Geschichts-Kalender 1900, S. 311.

Wir kommen somit zu dem Resultat: Für die Schäden, die Ausländer gelegentlich innerer Unruhen von Privatpersonen erleiden, haften in erster Linie diese; eine Verantwortlichkeit der Regierung wird durch die Handlungen von Privaten nicht begründet. Nur wenn auch den Staat ein Verschulden trifft, tritt seine Haftpflicht ein. Ein Verschulden aber fällt ihm zur Last, wenn er das nach der Erfahrung Mögliche und im Leben gesitteter Staaten Uebliche zum Schutze der Person und Rechte der Fremden nicht tut. Wenn er insbesondere nicht die nötigen Vorbeugungsmaßregeln gegen Gewalttaten trifft, oder wenn er nach der Begehung der Verbrechen die Verfolgung der Uebeltäter vor den zuständigen Behörden erschwert oder verhindert. Dann aber macht er sich nicht einer irgendwie gearteten Teilnahme schuldig, sondern er begeht ein eigenes selbständiges völkerrechtliches Delikt, dessen Folgen er zu tragen hat.

Die Verletzten haben daher zunächst den Rechtsweg zu betreten, erst wenn dieser versagt, tritt die Haftung des Staates ein. Daß die Praxis dies grundsätzlich anerkennt, dafür sei die Deklaration der Pariser Konferenz vom 15. Januar 1869 angeführt:[1] „Was die von den ottomanischen Untertanen erlittenen Privatverluste betrifft, so glauben die Bevollmächtigten, — da die hellenische Regierung den Türken das Recht nicht bestreitet, auf gerichtlichem Wege die Entschädigung, die erforderlich sein könnte, zu erlangen und die Türkei ihrerseits die Jurisdiktion der griechischen Gerichtshöfe anerkennt, — nicht auf die Prüfung der Tatsachen eingehen zu sollen und sie sind der Ansicht, daß das Athener Kabinett keinen der gesetzlichen Wege verabsäumen werde, damit das Werk der Gerechtigkeit seinen regelmäßigen Gang gehe."

[1] Europäischer Geschichts-Kalender 1869, S. 5.

Die europäischen Staaten sind allerdings gegenüber den durch immerwiederkehrende innere und äußere Unruhen erschütterten mittel- und südamerikanischen Staaten vielfach mit Erfolg weitergegangen und haben sofort, ohne daß eine Anrufung der Gerichte stattgefunden hätte, auf diplomatischem Wege bei der fremden Regierung Entschädigung verlangt und erhalten. Aber eine Rechtspflicht, diesem Verlangen zu entsprechen, besteht auch hier nicht und die mittel- und südamerikanischen Staaten haben nicht nur wiederholt das Verlangen zurückgewiesen (so Venezuela 1893), sondern auch in den mit europäischen Mächten geschlossenen Verträgen ihre Verpflichtung ausdrücklich abgelehnt. So diene als Beispiel der deutsch-mexikanische Freundschafts- Handels- und Schiffahrtsvertrag vom 5. Dezember 1882.[1] Art. 18 III: Ferner besteht darüber Einverständnis unter den vertragschließenden Teilen, daß die deutsche Regierung mit Ausnahme der Fälle, wo ein Verschulden oder ein Mangel schuldiger Sorgfalt seitens der mexikanischen Behörden oder ihrer Organe vorliegt, die mexikanische Regierung nicht verantwortlich machen wird für Schäden, Bedrückungen oder Erpressungen, welche die Angehörigen des Deutschen Reiches in dem Gebiete Mexikos in Zeiten der Insurrektion oder des Bürgerkrieges von Seiten der Aufständischen zu erleiden haben sollten, oder welche ihnen durch die wilden Stämme zugefügt werden, die den Gehorsam gegen die Regierung nicht anerkennen.

Aehnlich lautet der Art. 20 III des Vertrages zwischen Deutschland und Kolumbien vom 23. Juli 1892. Dieses Prinzip der Unverantwortlichkeit der Regierungen ist aufgenommen in eine ganze Reihe von Verträgen zwischen den mittel- und südamerikanischen Staaten einerseits und zwischen ihnen und den europäischen andererseits. So seien hier z. B.

---

[1] Reichs-Gesetz-Blatt 1883, S. 247.

angeführt: Die Verträge Perus mit Bolivia (5. Nov. 1863) und mit Kolumbien (10. Febr. 1870), mit Argentinien (9. März 1874); Vertrag zwischen Venezuela und Salvador 1884. Ferner findet sie sich im Vertrag zwischen Frankreich und Mexiko 1888; zwischen Spanien und Honduras und Kolumbien 1894; zwischen Italien und Paraguay 1893, Italien und Kolumbien (27. Okt. 1892).[1]

Ist es somit allgemeine Praxis, daß Staaten im Falle eines Verschuldens ihrerseits verantwortlich gemacht werden können, so wird es auch nicht angängig sein, daß ein einzelner Staat sich durch seine nationale Gesetzgebung dieser internationalen Pflicht entzieht. So z. B. Venezuela im Gesetze über die Ausländer im Mai 1903:[2] „Weder Ausländer noch Venezolaner können gegen die Regierung von Venezuela auf Entschädigung für Verluste klagen, sofern diese Verluste durch revolutionäre Agenten oder bewaffnete Banden im Dienste der Revolution verursacht werden. Sie sollen aber das Recht haben, ein persönliches Verfahren gegen die Urheber des Verlustes einzuleiten.“ Gewiß werden durch die Staatsverträge nur zwischen den beiden kontrahierenden Staaten Rechte und Pflichten begründet; aber wenn es allgemein üblich wird, solche Klauseln in den Abkommen aufzunehmen wie in den angeführten Verträgen, so kann es doch sein, daß sich dieses Vertragsrecht in einem gewissen Zeitpunkte — wann, wird allerdings praktisch schwierig festzustellen sein — sich dieses Charakters entledigt und allmählich sich in objektives, über den Parteien stehendes Recht entwickelt. Man denke an die in Handels-, Schiffahrts- und Freundschaftsverträgen immer wiederkehrende Zusicherung, daß den Angehörigen beider Kontrahenten in den

[1] Annuaire, Bd. 17, S. 121.
[2] Europäischer Geschichts-Kalender 1903, S. 380.

Landen derselben freier Aufenthalt, freier Verkehr, Handel und Gewerbe, gleicher Rechtschutz wie den Inländern eingeräumt ist. Heute ist es aber doch allgemein anerkannt, daß es völkerrechtliche Pflicht jedes Staates, jedes Mitgliedes der internationalen Gemeinschaft ist, die für die soziale und wirtschaftliche Entwickelung notwendige Freiheit und Sicherheit den Fremden zu gewähren.

Die Vertragsverbindlichkeit hat sich entwickelt zu einer objektiven völkerrechtlichen Norm. Uebereinstimmend Triepel:[1] „Nun herrscht weder in Theorie noch in Praxis darüber Zweifel, daß die Untertanen fremder Staaten, die sich mit unserem Willen bei uns aufhalten, auch ohne besonderen Staatsvertrag denselben Schutz gegenüber Verletzung und Gefährdung erhalten müssen, wie unsere eigenen Staatsgenossen." Daß diese Klausel oft wiederkehrt, und noch oft wiederkehren wird, beweist nichts dagegen; sie ist wohl nur ein historisches Ueberbleibsel, sowie sich in Staatsverfassungen oft reichhaltige Kataloge der Freiheiten und Rechte der Staatsbürger finden.

Brusa, um auf ihn jetzt nochmals zurückzukommen, ist es, der diese Theorie, nach der die Haftung des Staates nur beim Vorliegen eines Verschuldens desselben bestehen soll, heftig angreift. Er führt dagegen an, ein jeder Anspruch für den verletzten Ausländer auf Entschädigung werde eben dadurch illusorisch gemacht, daß er ein Verschulden der Regierung nachweisen müßte. Und zum andern will er in das internationale öffentliche Recht nicht ein Prinzip des internationalen Privatrechts aufgenommen wissen, er will nicht zulassen la théorie qui prétend fonder la responsabilité de l'Etat sur une faute ou une négligence.

Nun ist ja wohl zuzugeben, daß es für den einzelnen

[1] Völkerrecht und Landesrecht, S. 343.

Privaten oft schwierig sein wird, ein Verschulden der Regierung nachzuweisen, aber damit ist noch nicht gesagt, daß es unmöglich ist. Die Vertreter der Staaten bei den einzelnen Regierungen verfolgen doch die Politik der Regierung des Aufenthaltsstaates, können jederzeit, wenn dieselbe Gefahren für ihre Landsleute in sich birgt, Vorstellungen machen und Ergreifung von Sicherheitsmaßregeln verlangen, falls Gewalttaten und Ausschreitungen gegen ihre Staatsangehörigen bevorstehen oder schon vorgekommen sind, so handelte ja, wie wir oben gesehen, das diplomatische Korps 1900 in Peking.

Was den anderen Einwand Brusas anlangt, es sei unzulässig ein Prinzip des internationalen Privatrechts in das internationale öffentliche Recht zu übertragen, so sei dagegen die Aeußerung v. Bars angeführt:[1] Il n'est pas du tout contraire à la science d'appliquer au droit des gens des principes du droit international privé: la théorie générale de droit privé de l'acte déclaratoire, par exemple, ou de l'interpretation des contrats est également applicable avec quelques modifications aux déclarations des Etats. Brusa weist auch noch darauf hin, daß ein Staat sich nicht durch einen anderen in seinem Verhalten beaufsichtigen lassen braucht, eine solche Kontrolle aber doch gehandhabt werden müßte, um dem Staate eventuell ein Verschulden nachweisen zu können. Gewiß braucht sich kein Staat in all seinem Tun und Handeln beaufsichtigen lassen; aber halten wir uns einmal die Eigenart des Völkerrechts und den Mangel eines rechtlich geordneten Zwanges durch eine den Staaten übergeordnete organisierte Rechtsordnung vor Augen. Wie oft würde da nicht der einzelne Staat in seinen Interessen schutzlos gelassen gegen den mit der Betätigung der freien Persönlichkeit der

[1] Revue de droit international, I, S. 468.

einzelnen Staaten nicht selten verknüpften Mißbrauch der Unabhängigkeit. Ganz treffend führt hierzu v. Bar aus:[1] Le principe qu'un Etat ne peut exercer de contrôle sur un autre ni qualifier sa conduite de contraire au droit ou la considérer comme coupable équivaudrait, en l'absence d'un tribunal international placé au-dessus des divers gouvernements, au déni de tout droit d'un Etat vis-à-vis d'un autre.

Von seinem Standpunkt aus — den wir oben näher dargelegt haben — ist es ja auch konsequent, wenn Brusa sich gegen die clause d'irresponsabilité ausspricht, die sich, wie wir gesehen, in einer ganzen Reihe von Verträgen findet: La vérité est — ou paraît être — que l'irresponsabilité réciproque fait une seule théorie avec celle qui considère l'émigrant comme abandonné tout à fait à lui-même et averti que ses exploits à l'étranger sont entièrement à ses risques et périls.[2] Dieselbe Erwägung gab gelegentlich des Abschlusses des deutsch-kolumbischen Vertrages und späterer unliebsamer Vorfälle Anlaß im Deutschen Reichstag, die Regierung über den Schutz der Deutschen im Auslande zu interpellieren. In der Sitzung vom 11. Dezember 1893 machte der Abgeordnete Haase darauf aufmerksam, welche Gefahr darin liege, sich vertraglich zu binden für den Inhalt des Art. 20, der ja wohl sonst im Völkerrecht allgemein anerkannt sei, gegenüber mittel- und südamerikanischen Staaten, wo Unruhen fast immer an der Tagesordnung seien. In der Beantwortung der Interpellation führte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes aus:[3] „Was den Art. 20 betrifft,

[1] Revue de droit international, I, S. 468.

[2] Annuaire de l'Institut de droit international, Bd. 17, S. 222.

[3] Stenographische Berichte des Reichstags. 9. Leg.-Per. 2. Sess. 1893/94, Bd. I, S. 372.

so ist auch dort nichts Neues geschaffen, sondern nur etwas bestätigt, ob es den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts entspricht, daß nämlich, wenn ein Deutscher, der im Ausland sich niedergelassen hat, dort infolge von Bürgerkriegen oder Indianereinfällen Schaden erleidet, dann die betreffende Regierung nur in dem Fall verantwortlich und zum Ersatz verbindlich sein soll, wenn ihr eine culpa, eine Nachlässigkeit nachgewiesen werden kann. Das ist ein Grundsatz, nach dem seit 20, 30 Jahren das Auswärtige Amt derartige Entschädigungsanträge behandelt hat." Und in der Sitzung vom 14. Januar 1895 fügte er hinzu: „Der Satz ist schon seit 20, 30 Jahren juris publici, kein Geringerer als Fürst Bismarck hat sich in ganz ähnlicher Weise im Jahre 1871 ausgesprochen."

Jedenfalls wird durch dieses Material unsere Behauptung zur Genüge bestätigt: Für Handlungen von Individuen haften Staaten nur, wenn ihnen ein eigenes Verschulden zur Last fällt.

Es ist nun nicht zu verkennen, daß sich auch in dieser Frage — ähnlich wie oben bei der Haftung für Beamten — schwere Konflikte ergeben können zwischen der Staatsverfassung und den völkerrechtlichen Anforderungen. Störk [1] hat darauf hingewiesen, daß der Regierung, die den Gewalttaten vorbeugen will, von der Verfassung nicht die nötige Freiheit gelassen ist, in die Rechtssphäre der persönlichen Freiheit ihrer Untertanen einzugreifen, Störk betont mit Recht, das Völkerrecht könne verlangen, daß jede Staatsgewalt sich soviel Macht vorbehalte, als erforderlich ist, um ihre Untertanen von solchen Gewalttaten zurückzuhalten. Zu demselben Resultat gelangt

[1] v. Holtzendorffs Enzyklopädie, V. Aufl.

Calvo:[1] Il appartient aux pouvoirs constitués d'organiser de mésures légales propres à mettre le gouvernement en état de remplir ses devoirs internationaux, de reprimer et de punir les particuliers qui offensent les Etats amis ou leur portent préjudice. Mais il ne suffit pas qu'un Etat se soit fait un système de lois et l'ait observé, pour en conclure, qu'il doive être exonéré de toute responsabilité. Il peut se faire que ce système, soit incomplet et inefficace. Or quand les défauts ou leurs lacunes existant dans les lois ou la procédure pénale d'un Etat sont tels qu'il était aisé de prévoir que ces lois en cette procédure seraient insuffisantes pour réprimer et punir les offenses envers un Etat ami, on peut exiger que l'Etat prenne un surcroît de mésures de précautions correspondantes aux risque du dommage à prévenir et s'il a négligé de le faire, l'Etat est tenu responsable du fait des particuliers qui ont causé un dommage à des etrangers.

Meines Erachtens sprechen zwei Erwägungen dafür. Einmal ist die Staatsgewalt ihrem Begriff nach eine unbeschränkte, es gibt wohl kein Gebiet, auf dem sie sich nicht äußern könnte. Die Beschränkungen aber, die sie sich selbst auferlegt, in der Erkenntnis, daß der nötige Spielraum dem Einzelnen gelassen werden solle, kann sie wieder beseitigen und aufheben, wenn sie eben zu der Einsicht gelangt, daß der Staat selbst nicht gut fährt unter solchen Verhältnissen. Und zum anderen: Jeder Staat, der in die internationale Gemeinschaft, sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend aufgenommen sein will, und als ihr Mitglied dann anerkannt wird, muß sich eben auch der Pflichten bewußt sein, die auf ihm ruhen zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeiten. Wie

[1] Droit international III, S. 136, 137.

enorm reichlich werden doch da etwaige Beschränkungen wieder aufgewogen durch die unendlichen Vorteile, die die Zugehörigkeit zur internationalen Gemeinschaft eben bietet zur Erleichterung der Lösung der staatlichen Aufgaben. Zum Schluß sei die Frage noch aufgeworfen, inwiefern sich Staatsregierungen mit dem Vorhandensein einer unbezwingbaren vis major bei inneren Aufruhrbewegungen entschuldigen können, wenn sie ihren internationalen Rechtsschutzpflichten gegen Ausländer nicht zu genügen vermögen. Diese Frage wird so abstrakt weder zu bejahen, noch zu verneinen sein. Sie ist eine in der internationalen Staatenpraxis höchst streitige Tatbestandsfrage.[1]

Jedenfalls kann man unbedenklich sagen, daß eine Haftung gegeben ist, wenn der Regierung ein Verschulden zur Last fällt — das ist quaestio facti und wird im einzelnen Fall genau zu prüfen sein. Ein Verschulden aber liegt vor, wenn der Staat vernünftigem Ermessen nach verhindern konnte und nicht verhinderte, daß solche Handlungen von Individuen begangen wurden. Der Staat ließ es dann fehlen, an der «due diligence»[2] im Sinne der drei Regeln des Vertrages von Washington und daraus ergibt sich seine Haftung.

---

[1] v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts II, S. 72.
[2] Recueil Général de Traités von Martens Störk, Bd. XX, S. 702.

Schluß.

Halten wir uns zum Schlusse nochmals vor Augen die Eigenart des Völkerrechts, seine juristische Basis — die Koexistenz souveräner gleichberechtigter Staaten — und demgemäß den Mangel eines rechtlichen Zwangs. Die verbindliche Kraft des Völkerrechts beruht, wie wir oben sagten, auf dem ethischen Gefühle, das alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft beherrscht. Die Normen des Völkerrechts, die zweifellos bestehen, können sich somit nur verwirklichen und durchsetzen, wenn gegenseitige Treue und Glaube den Verkehr der Völker und Staaten beherrscht. Wie oft haben nicht mächtige Staaten sich gerade im Vertrauen auf ihre Macht Vergewaltigungen der schwächeren zu schulden kommen lassen, wie oft nicht sie durch drohende Entfaltung ihrer Machtmittel gezwungen zu tun, wozu sie rechtlich nicht verpflichtet waren; insbesondere was unsere Frage betrifft, so sind nicht selten Gewaltmißbräuche vorgekommen.

Die Schwierigkeiten, die sich in solchen Fällen ja oft ergeben, liegen auf der Hand, aber dann mögen die Staaten wenn schon nicht auf dem Boden des Rechts, so doch auf den der Billigkeit und Humanität sich stellend, sie zu lösen versuchen zum Besten der Staaten selbst, zum Besten schließlich der Menschheit.

Literaturangabe.

Annuaire de l'Institut de droit international.
Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten 1878.
Burlamacqui, Principes du droit politique Amsterdam 1751.
Calvo, Le droit international théoretique et pratique 4. Aufl. 1888.
Despagnet, Cours de droit international public. 1899.
Gareis, Institutionen des Völkerrechts. 1888.
Hugo Grotius, De jure belli ac pacis. 1625.
Günther, Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten. 1792.
Hartmann, Institutionen des europäischen Völkerrechts in Friedenszeiten. 1878.
Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. 1888.
v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts auf Grundlage der europäischen Staatspraxis.
Jellineck, System der subjektiv öffentlichen Rechte. 1892.
Klüber, Europäisches Völkerrecht. 1821.
R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. 1860.
v. Liszt, Völkerrecht, 3. Aufl. 1902.
v. Neumann, Grundriß des heutigen europäischen Völkerrechts. 1877.
Pradier-Fodéré, Traite de droit international public.
Preuß, Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens.
Pufendorf, De jure naturae et gentium.
Revue générale de droit international public.
Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts. 1889.
Schmelzing, Systematischer Grundriß des praktischen europäischen Völkerrechts.
Triepel, Völkerrecht und Landesrecht. 1899.
Vattel, Le droit des gens.
Ullmann, Völkerrecht.
Wolff, Jus gentium. 1749.
Zorn, Völkerrecht.
Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts.

